# IV SEB

Seminário de Educação Brasileira

# PNE em Foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e sistema nacional de educação

CEDES
Centro de Estudos Educação & Sociedade

# IV Seminário de Educação Brasileira

PNE em foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação

Volume I

Primeira edição

Luana Costa Almeida
Ivany Rodrigues Pino
José Marcelino de Rezende Pinto
Andréa Barbosa Gouveia

(orgs.)

Almeida, LC; Pino, IR; Pinto, JMR; Gouveia, AB (orgs.). IV Seminário de Educação Brasileira: PNE em foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação – 1. ed. – Campinas-SP: CEDES, 2013. v.1.

# IV Seminário de Educação Brasileira

# PNE em foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação

Luana Costa Almeida
Ivany Rodrigues Pino
José Marcelino de Rezende Pinto
Andréa Barbosa Gouveia

(orgs.)

Campinas-SP
CEDES
2013

Copyright © 2013 dos autores
Todos os direitos desta edição reservados à Centro de Estudos Educação e Sociedade

A447i

Almeida, Luana Costa

IV Seminário de Educação Brasileira [livro eletrônico] : PNE em foco: Políticas de responsabilização, regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação/ Almeida, LC; Pino, IR; Pinto, JMR; Gouveia, AB (orgs.). – Campinas-SP: CEDES, 2013. v.1.

1701 Kb ; ePUB

ISBN 978-85-89262-02-6

1. Educação 2. Educação Brasileira I. Título.

CDD: 370

**Diretoria do CEDES**
Ivany Rodrigues Pino
Dirce Djanira Pacheco e Zan
Débora Mazza
Antonio Donizeti Leal
Adriana Missae Momma
Doraci Alves Lopes

**Conselho Técnico Científico (Membros Titulares)**
Ana Lúcia Horta Nogueira
Carmen Sylvia Vidigal Morais
Francisco Heitor de Magalhães Souza

**Conselho Técnico Científico (Membros Suplentes)**
Celso João Ferretti
Olgamir Francisco de Carvalho
Antonio Álvaro Soares Zuin

**Equipe de Produção Editorial**
Luana Costa Almeida
Ivany Rodrigues Pino
José Marcelino de Rezende Pinto

Andréa Barbosa Gouveia

**Equipe de apoio técnico**
Suzana Bernardo da Fonseca

**Criação e Layout (capa)**
Gustavo Torrezan

**Apoio:**

**eBook:**
GN1 - Sistemas e Publicações Ltda.

Todos os direitos desta edição reservados à

*Centro de Estudos Educação & Sociedade*
Av. Bertrand Russel, 801 – anexo II – 1º andar, sl 02 – Cidade Universitária
CEP 13083-865 – Cx Postal 6022 – Campinas – SP – Brasil
Telefone: (19) 35216708/ (19) 35216710
e-mail: cedes@cedes.unicamp.br

# Sumário / Table of Contents / Tabla de Contenido


Prefácio

EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO

- O uso de avaliações em larga escala como forma aferir a qualidade da educação
- Utilização do IDEB na análise educacional: questões para debate
- O modelo de descentralização e a evolução dos indicadores educacionais no Ceará
- Entre a legalidade e a legitimidade: algumas considerações em torno da construção de uma agenda contratualista na educação mineira
- O PDDE e o PDE-Escola no contexto das políticas de regulação: uma análise da realidade de escolas mineiras no período de 2007 a 2010
- Responsabilidade educacional e atuação do todos pela educação
- A gestão educacional sob o foco do Banco Mundial: prescrições para os países em desenvolvimento
- Avaliação da responsabilidade social da universidade como prática ideológica
- Resistência e organização sindical dos docentes da educação básica Brasil
- A polícia das famílias: vigilância e controle na escola
- Políticas educacionais, controle social e a socialização da política: um estudo de caso no campo da educação ambiental
- Responsabilização docente no contexto da avaliação externa das escolas
- Políticas educacionais para a formação docente na educação básica: apontamentos históricos da rede municipal de Santarém-PA

EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO

- Territórios educativos e Mais Educação
- Tempo de escola e sociabilidade em duas escolas da rede municipal de Teresópolis: uma análise comparativa
- Educação do campo, disputas territorias e o PRONERA: o Curso Especial de Graduação em Geografia – CeGeo
- Políticas de formação continuada de professores na RMC: o caso de Monte Mor e Campinas
- A efetivação do compromisso municipal no regime de colaboração: obstáculos para cumprir o planejado
- As contribuições do CEDES ao PL 8.035/2010 e a concepção de regime de colaboração presente no PNE
- A organização federativa na educação brasileira: a relação entre a União e os

municípios no debate e produção acadêmica

EIXO 3 - ESTRATÉGIAS DE REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

A produção de textos na universidade e a melhoria da educação: uma análise de TCC

Cotas para pobres ou para negros? Uma discussão sobre o melhor recorte para democratizar o acesso ao ensino público superior

Primeiros resultados da pesquisa "o que se ensina e o que se aprende nas licenciaturas em artes visuais a distância?"

EIXO 4 – EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Parcerias entre o poder público municipal e instituições privadas com fins lucrativos: como enquadrá-las no cenário atual?

O convênio como instrumento regulatório para a formação de parcerias no âmbito da educação infantil

(Des) construção do elo entre a criança e o brincar nas novas configurações legais da educação infantil

O direito à educação infantil exige equidade e políticas afirmativas para a redução das desigualdades

Educação Infantil e políticas municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: o que revelam os textos legais

EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A qualidade do ensino fundamental no contexto do PAR em municípios brasileiros

O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a política nacional de formação de docentes para a educação básica: aspectos das demandas formativas de professores do ensino fundamental I

Qualidade em educação: novas demandas, velhas expectativas

A municipalização do ensino fundamental em Alumínio/SP

Avaliação institucional no ensino fundamental: contribuições para o processo de qualificação educacional

Avaliação, desempenho escolar e qualidade do ensino: publicações em revistas

O Ideb não é toda qualidade, mas que qualidade expressa? um estudo sobre as escolas públicas de Campinas – SP

Avaliação da qualidade da alfabetização mineira no cenário do sistema educacional nacional e internacional

Programa Mais Educação e os mecanismos de gestão intersetorial e intergovernamental

A reforma curricular do estado de São Paulo e seus impactos no trabalho docente

O programa mais educação nas escolas públicas fundamentais: quantidade é qualidade?

Contribuição ao PNE – 2012/2021: comparação entre a escrita do ensino fundamental

de 8 anos e a do de 9 anos

Educação fundamental de qualidade: o que é qualidade na educação de jovens e adultos?

EIXO 6 – ENSINO MÉDIO E TÉCNICO PROFISSIONAL, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o desenvolvimento local e regional e o Plano Nacional de Educação (2011-2020)

Projetos de vida e projetos vitais: a intenção ética dos projetos de jovens estudantes de escola pública de São Paulo

EIXO 7 – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Sistema UAB e mecanismos descentralizadores: que arquitetura política é essa?

Autonomia das escolas e participação democrática diante das reformas educacionais

Gestão da escola pública na perspectiva democrática

Organização da educação e sistema de ensino no Acre: entre a gestão democrática e os prenúncios do regime de colaboração

Perspectivas de ação do Conselho Municipal com o advento do sistema de educação no âmbito do Poder Local

EIXO 8 – FINANCIAMENTO NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Federalismo, desigualdade territorial e o FUNDEB

O plano de carreira do magistério de Porto Alegre: 25 anos de resistência

EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação: política de Estado ou de governo?

O direito à educação, os planos de educação nacionais e os planos de educação municipais

Reforma da educação superior no Brasil – 2003 a 2006: percurso histórico-analítico e cenário legal

Ensino e pesquisa em Direito à Educação (2009)

Institucionalização dos espaços de participação política e o Conselho de Escola (CE): ainda um desafio à escola e ao sistema?

Plano Nacional de Educação e a Educação de Jovens e Adultos

Direito à educação e situação de rua: conceitos inconciliáveis?

Estado, educação e exílio: reflexos e reflexões a partir da sociedade brasileira

Ações afirmativas na universidade: o "caso cotas" no Supremo Tribunal Federal

Mapeamento do conceito de cidadania a partir do movimento do capital nos anos de

1990: operador da justiça curricular

"Todos pela Educação!" a CONAE nos movimentos da democratização discursiva

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DIFERENTES NUANCES

A impossibilidade de uma educação com qualidade já, no Brasil: os custos financeiros de uma educação com qualidade

Controle social sobre recursos da educação: limites e possibilidades

Federalismo, desigualdad social y financiamiento de la educación en Brasil: una mirada desde la experiencia chilena

Financiamento da educação: políticas de responsabilização e regime de colaboração a partir do Federalismo brasileiro

As metas do PNE, os obstáculos institucionais e as políticas do governo federal

Algumas considerações sobre o PNE e a infância

O ensino médio e o regime de colaboração entre entes federados no Brasil

Educação de jovens e adultos trabalhadores de qualidade: regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação

Formação e trabalho docente: valorização e responsabilização

A quem responsabilizar pela valorização do professor

O professor como trabalhador: implicações para a política educacional e para a gestão escolar

Algumas políticas de responsabilidade para lutar contra as desigualdades sócio espaciais de educação: o exemplo da França

Federalismo e Sistema Nacional de Educação

"Direito à educação no Brasil e Sistema Nacional de Educação"

Direito à educação: modelos de gestão e papel do estado

A política curricular e o discurso da territorialidade: implicações no ordenamento de territórios educacionais

A construção do Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática em debate

# Prefácio

Este e-book é fruto do IV Seminário de Educação Brasileira (SEB) promovido pelo *Centro de Estudos Educação & Sociedade*, o qual dá continuidade aos eventos que, desde 2009, vêm discutindo os principais problemas educacionais. Nesta edição o seminário ainda cumpriu o papel de Conferência Livre preparatória à Conae 2014 (ver www.conae2014.mec.gov.br).

O IV SEB teve como foco a discussão das políticas de responsabilização e do regime de colaboração no contexto de construção de um Sistema Nacional de Educação. Sua temática insere-se na perspectiva da luta pela garantia de direitos sociais plenos, do fortalecimento da justiça, da redução das desigualdades regionais, da valorização das diversidades, pautada por um regime de cooperação, de controle social e estatal, pelo financiamento público e pela gestão democrática, tendo em vista a importante tarefa, estabelecida no art. 214 da Constituição Federal, de discussão, votação, aprovação e implementação de um Plano Nacional de Educação à altura dos desafios que se colocam à sociedade brasileira para a próxima década.

Alegra-nos ver, nos trabalhos apresentados no seminário e em suas proposições (ver a esse respeito o Editorial da Revista Educação & Sociedade nº 122), que o Seminário Brasileiro de Educação vem se consolidando como espaço propício para o debate e a participação tanto de pesquisadores e estudiosos nacionais e internacionais do campo da educação e da sociedade quanto de profissionais da Educação Básica.

Como a temática do evento esteve muito adequada aos grandes desafios educacionais contemporâneos, perpassando por diferentes abordagens que possibilitam pensar e propor ações a esses desafios vividos na área na atualidade, a presente produção foi organizada com o intuito de contemplar as discussões possibilitadas pelo evento, trazendo tanto os textos produzidos por palestrantes participantes de simpósios, mesas-redondas e sessões temáticas quanto os textos produzidos para as comunicações, que foram distribuídas em nove eixos temáticos.

Em decorrência das inúmeras possibilidades permitidas pelo formato escolhido (e-book), organizou-se o presente volume respeitando a inclusão das comunicações em seus referidos eixos e abrindo um eixo especial para os textos produzidos pelos palestrantes convidados, os quais podem ser localizados no sumário principal e, também, ao clicar no eixo desejado, nos sumários internos, que listam as produções incluídas em cada um dos eixos.

Como o leitor poderá perceber, o panorama apresentado nesta produção é bastante amplo e pertinente aos debates atuais na área de educação. Isso porque ele parte da análise dos marcos internacionais e nacionais de regulação da educação na história recente, buscando ponderar as diversas variantes encontradas para a organização do ensino em diferentes países do mundo e principalmente naqueles da América Latina, os quais compartilham com o Brasil condições de desigualdade estrutural que desafiam a implantação de sistemas mais justos e democráticos.

Entre os debates produzidos inclui-se a análise das políticas públicas educacionais de

responsabilização, seja de cunho autoritário ou participativo, que vêm recaindo sobre os entes federativos e, especialmente, sobre os profissionais da educação, gerando consequências para o Sistema Nacional de Educação.

Buscou-se contribuir para a discussão das condições e possibilidades de se assegurar um padrão equitativo de financiamento em países marcados pelas desigualdades inter-regionais e pelas desigualdades entre os diferentes níveis de governo, assim como, em âmbito nacional, contribuir com a discussão acerca da efetivação de um Sistema Nacional de Educação. Entende-se que este deve considerar em seu delineamento, além das mencionadas situações de desigualdade, também aquelas relacionadas às diferenças de classe na estrutura do Estado brasileiro e às condições espaciais nas áreas urbanas e rurais, entre outras, à luz das especificidades dos diferentes níveis da Educação Básica nacional. Finalmente, há de se considerar os conflitos entre o interesse público e o privado que se fazem sentir nas políticas públicas adotadas, no currículo e na organização da escola, e de forma mais abrangente no delineamento da qualidade de ensino almejada e nas formas de avaliação implementadas.

Luana Costa Almeida, Ivany Rodrigues Pino, José Marcelino de Rezende Pinto e Andréa Barbosa Gouveia
(Membros da Comissão Acadêmica do IV SEB)

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# O uso de avaliações em larga escala como forma aferir a qualidade da educação

**Amanda Polato[I]; Regiane Helena Bertagna[II]**

## Introdução

O cotidiano das escolas brasileiras, atualmente, está marcado pela presença constante das avaliações externas em larga escala. Tanto nas esferas nacional, estadual e municipal essas avaliações são utilizadas para aferir a qualidade da educação. No caso das escolas públicas do estado de São Paulo os estudantes realizam a avaliação nacional, denominada Prova Brasil, e a estadual, denominada Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), ambas em formato de teste de múltipla escolha (padronizados).

A aplicação dessas avaliações se torna mais acentuada a partir da década de 1990, por ocasião da reforma do Estado, ocorrida no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que criou o Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare) e nomeou para o cargo de ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

A reforma do Estado, de cunho essencialmente neoliberal, atingiu todos os setores da sociedade, inclusive a educação, e foi justificada pela necessidade de uma redefinição do grau de intervenção que o Estado deveria ter na economia do país (BRASIL, 1995a).

> Tornou-se inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga das demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas (BRASIL, 1995a, p.10).

O objetivo do Estado foi reduzir seu papel de executor e prestador direto de serviços e fortalecer seu papel regulador e promotor, principalmente de serviços como a saúde e a educação, que deveria se dar através dos subsídios a esses serviços (BRASIL, 1995a).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995a), a administração pública, a partir da reforma do Estado, perderia seu caráter burocrático para assumir um caráter gerencial, na qual seria priorizada a eficiência da administração pública, com a redução dos custos e o aumento da qualidade do serviço (BRASIL, 1995a).

> A administração pública gerencial constitui um certo avanço e até um certo ponto um

> rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (BRASIL, 1995a, p 16).

Os termos eficiência, mérito, avaliação de desempenho e controle de resultados, que ficaram evidentes no campo da educação, são as expressões das características desejadas para o Estado brasileiro. Nesse sentido, em 1995, foi lançado pelo Ministério da Educação e do Desporto o Planejamento Estratégico, apresentando "as linhas gerais do planejamento estratégico da atuação do MEC, de forma a tornar eficaz sua ação sobre o sistema educacional como um todo (BRASIL, 1995b, p.3)".

O Planejamento Estratégico trouxe alguns princípios que deveriam nortear os planos de ação do governo, a estrutura operacional, os meios e os resultados esperados a curto e longo prazo para o ensino fundamental, médio e superior (BRASIL, 1995b).

Para o ensino fundamental uma das "missões" era aumentar o índice de aprendizado e o aproveitamento escolar, monitorado através de avaliações do tipo teste, "aprofundar o treinamento dos professores nos aspectos em que a avaliação tenha apresentado os piores resultados" (BRASIL, 1995b, p.15).

Além do controle dos resultados através da avaliação, o documento ainda trazia a necessidade de criação de diretrizes curriculares, qualidade do livro didático e treinamento de professores (BRASIL, 1995b).

A administração pública gerencial (FREITAS, 2012; LIMA, 2011), então, foi a base para que as avaliações externas em larga escala ganhassem cada vez mais espaço nas políticas educacionais brasileira: a necessidade de comprovação da eficácia do aprendizado dos alunos e da qualidade dos professores por meio do controle dos resultados, realizado a partir de testes padronizados. No caso do estado de São Paulo, podemos ainda citar o treinamento dos alunos voltados para a realização do Saresp com a implantação de um currículo unificado para a rede estadual com o conteúdo demandado nessa avaliação, com materiais que visam orientar o trabalho do professor (SOUZA; ARCAS, 2010).

A seguir serão apresentas uma breve trajetória da Prova Brasil e do Saresp, avaliações externas em larga escala propostas na esfera nacional e para o estado de São Paulo e seus respectivos índices de desempenho.

## A Prova Brasil, o Saresp e seus respectivos índices de desempenho IDEB e IDESP

No âmbito nacional, a avaliação externa em larga escala presente nas escolas é a Prova Brasil, resultado da reformulação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), primeira avaliação externa em larga escala em âmbito nacional, aplicada pela primeira vez em 1990, de maneira amostral, em escolas que ofereciam as 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental das escolas públicas urbanas (INEP, 2011).

Em 1995, o Saeb foi reestruturado e passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manteve seu caráter amostral, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil, responsável por avaliar, atualmente, todas as escolas públicas com no mínimo 30 estudantes matriculados no 5º ou no 9º anos do Ensino Fundamental (INEP, 2011).

Segundo Brasil (2008), os objetivos do Saeb são:

> a) Contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, redução de desigualdades e democratização da gestão do ensino público;
>
> b) Buscar o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que estimule o controle social sobre os processos e os resultados do ensino (BRASIL, 2008, p. 8).

Em 2007 foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) com o objetivo de medir a qualidade de cada escola e das redes de ensino. O IDEB é calculado a partir dos dados obtidos dos resultados da Prova Brasil e das taxas de aprovação, com uma variação de 0-10. A meta é a de que o Brasil atinja a média do patamar educacional dos países desenvolvidos, que possuem o índice 6 (seis), até o ano de 2022 (BRASIL, 2012).

A organização de um sistema nacional de avaliação incentivou a criação de sistemas de avaliação em outros níveis, como no caso do estado de São Paulo, o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).

Segundo a Secretaria de Educação (2012), o Saresp foi criado e aplicado pela primeira vez em 1996 com o objetivo de subsidiar sua tomada de decisões quanto à política educacional e, através do desempenho dos alunos, fornecer ao sistema de ensino informações que subsidiem a capacitação de recursos humanos, a reorientação e o aprimoramento da proposta pedagógica, a articulação dos resultados da avaliação com o planejamento e o estabelecimento de metas para cada escola da rede estadual.

No ano de 2007 foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), indicador de qualidade das séries iniciais e finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. O cálculo do IDESP é feito com base no desempenho dos alunos na avaliação do Saresp e no fluxo escolar (aprovação, reprovação e evasão escolar), este último considera em quanto tempo os alunos aprenderam, admitindo que o tempo ideal para completar uma série/ano seja de um ano letivo (IDESP, 2011).

É no movimento de busca pela qualidade da educação que a avaliação em larga escala ganha

> sustentação junto às políticas públicas. A aplicação de testes padronizados visa identificar a proficiência dos alunos, principalmente em leitura, escrita e matemática. Os seus resultados são utilizados como indicadores da qualidade do ensino (SOUZA; ARCAS, 2010, p.184).

Quando os resultados das avaliações externas (Prova Brasil e Saresp) são baixos e os índices de desempenho (IDEB e IDESP) não atingem os patamares "projetados/exigidos", professores e gestores são responsabilizados por esta situação. No caso nacional, a responsabilização da escola fica evidente quando esta não recebe um acréscimo de 50% no valor do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – ao não atingir as metas do IDEB para ela proposta (BRASIL, 2009). No caso do estado de São de Paulo, professores e gestores escolares recebem um bônus em dinheiro quando as escolas atingem as metas estipuladas no IDESP.

## O uso dos resultados das avaliações em larga escala e dos índices de desempenho para aferir a qualidade do ensino

Em função da dimensão que as avaliações em larga escala têm adquirido no Brasil, enfatizando neste trabalho o caso do estado de São Paulo, muitos autores estão se dedicando a estudar e analisar este tema. O que se tem percebido é que muitos desses autores consideram necessárias avaliações que reflitam a qualidade do sistema de ensino, porém não da maneira delineada atualmente.

> A avaliação em larga escala, do tipo Saeb, é um instrumento de acompanhamento global de redes de ensino com o objetivo de traçar séries históricas do desempenho dos sistemas, que permitem verificar tendências ao longo do tempo, com a finalidade de reorientar políticas públicas. Quando conduzidas com a metodologia adequada podem trazer importantes informações sobre o desempenho dos alunos, dados sobre os professores, condições de trabalho e funcionamento das escolas de uma rede (FREITAS et al, 2009, p.47).

Para Freitas et al (2009), essas avaliações medem o desempenho do aluno, porém medir não é avaliar. Também é preciso considerar, segundo esse autor ,que a medição de resultados de proficiência em português e matemática não é suficiente para avaliar a qualidade das escolas e redes de ensino. Considera ainda que existe a ilusão de que as avaliações em larga escala possam avaliar a escola e os seus professores.

Souza e Arcas (2010), no mesmo sentido, consideram que as avaliações em larga escala podem se constituir em um instrumento emancipador ou acirrar as desigualdades sociais. São os fins, meios e usos dos resultados da avaliação em larga escala que revelarão seu significado no processo educacional.

Segundo Brooke (2006) é a busca constante por bons resultados nessas avaliações que têm ocasionado o que muitos autores denominam de responsabilização.

> Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido

> respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição (BROOKE, 2006, p. 378).

Souza e Arcas (2010) e Freitas (2007, 2012), questionam a maneira como o Estado vem responsabilizando os profissionais da escola pelos resultados nas avaliações em larga escala e seus índices de desempenho.

> Os objetivos [do Saresp] explicitados indicam que a avaliação tinha dupla orientação servindo de referências para a elaboração de políticas, por parte da Secretaria de Educação e para orientar a construção da proposta pedagógica e a elaboração do planejamento, pelas escolas. Mencionam, ainda, ser um meio para a melhoria da qualidade do ensino, revelando, ao mesmo tempo, a compreensão de que a qualidade depende, por um lado, do compromisso dos gestores do sistema de ensino e, por outro, das escolas, sendo estas *responsabilizadas* pelos desempenhos dos alunos (SOUZA; ARCAS, 2010, p. 184, grifo nosso).

No caso do Estado de São Paulo essa responsabilização fica mais evidente no ano de 2000, quando foi instituído um bônus aos profissionais da educação. Um dos critérios para o recebimento e o valor do bônus era justamente o resultado do Saresp (SOUZA; ARCAS, 2010) [1].

A preocupação com o resultado no Saresp e, consequentemente, com o IDESP é tão forte, que no ano de 2008 foi implantado no estado de São Paulo um currículo unificado, cujo conteúdo seria demandado na avaliação em larga escala estadual, sendo que o estimulo/incentivo aos professores para utilizarem esse material, que a princípio era uma Proposta Curricular, era exatamente o recebimento do bônus.

Em âmbito nacional o processo de responsabilização também ocorre e uma evidência disso é quando as escolas deixam de receber do governo federal um acréscimo de 50% no valor do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) quando a escola não atinge a meta estabelecida no IDEB (BRASIL, 2009), citado anteriormente.

Para Freitas (2007) não basta apenas as escolas serem responsabilizadas, deve haver uma responsabilização bilateral.

> Há de se reconhecer as falhas nas escolas, mas há de se reconhecer igualmente, que há falhas nas políticas públicas, no sistema socioeconômico etc. Portanto, esta é uma situação que, à espera de soluções mais abrangentes e profundas, só pode ser resolvida por negociação e responsabilização bilateral: escola e sistema. Os governos não podem "posar" de grandes avaliadores, sem olhar para os seus pés de barro, para suas políticas, como se não tivessem nada a ver com a realidade educacional do país de ontem e de hoje (FREITAS, 2007, p. 975).

Para Freitas (2007, p. 978), responsabilizar apenas a escola é uma estratégia liberal para desresponsabilizar o Estado de suas políticas. O autor entende que deve ser implantada a qualidade negociada, que deveria ocorrer a partir de uma avaliação institucional, interna, na qual todos os

envolvidos no processo educativo devem negociar "um patamar adequado de aprimoramento, a partir dos problemas concretos vivenciados por ela". A partir daí, devem demandar do Estado as condições para a concretização desse aprimoramento.

Freitas (2012) também questiona a exposição pública dos resultados das escolas considerando que esse fato pode levar a destruição moral dos professores. No Brasil, ainda, essa exposição é feita a partir da classificação das escolas conforme seus resultados, em outros países, como os Estados Unidos, já houve classificação por professor, segundo seus resultados nas avaliações em larga escala.

Não é apenas no Brasil que as avaliações em larga escala têm a pretensão de medir a qualidade da educação e de responsabilizar a escola e os professores por seus resultados. Ravitch (2011) conta que nos Estados Unidos, quando uma escola passa alguns anos repetindo resultados negativos nos testes padronizados, uma série de punições pode ser aplicada, tais como: a demissão dos professores e diretores, conversão da instituição de ensino em escolas autônomas, transferência da administração para o setor privado e, até, o fechamento da escola.

A própria Ravitch, quando trabalhava como secretária assistente do governo George H. W. Bush e como conselheira do secretário da educação, foi uma das responsáveis pela implantação do programa que legitimou a responsabilização e, a punição às escolas e professores. Porém, diante dos resultados da implantação, após ver as consequências desse processo para a educação nos Estados Unidos, como denúncias e evidências de fraudes e inúmeras pesquisas revelando que a proficiência dos alunos não havia aumentado, tornou-se uma crítica à politica de responsabilização, entre outras, revendo sua posição antes de defensora de tal politica (RAVITCH, 2011).

> Enquanto assistia aos movimentos ganharem força pelo país, conclui que o currículo e o ensino eram bem mais importantes do que a escolha e a responsabilização.[...] Eu também estava preocupada que a responsabilização, agora um senso comum que todos aplaudiam, havia se tornado mecanicista e até mesmo contrária a boa educação. A testagem, eu percebi com desgosto, havia se tornado uma preocupação central nas escolas e não era apenas uma mensuração, mas um fim em si mesma. Eu comecei a acreditar que a responsabilização, conforme estava escrito na lei federal, não estava elevando os padrões, mas imbecilizando as escolas conforme os Estados e distritos lutavam para atingir suas metas irrealistas (RAVITCH, 2011, p.27).

Segundo Ravitch (2011), os Estados Unidos também estava sob a influência neoliberal, tanto que Milton Friedman, considerado um dos precursores do neoliberalismo, foi conselheiro do presidente Ronald Reagan, que também defendia a ideia da responsabilização (educacional).

Um ponto que Ravitch (2011) e Freitas (2012) destacam é que as avaliações em larga escala, ou testes padronizados, ao enfatizarem seus resultados e não o processo educacional levam as escolas a recorrerem a algumas estratégias para obtenção dos resultados almejados/esperados, muitas vezes podem recorrer a meios fraudulentos para alcançar o resultado e, desta forma, escaparem das punições/sanções.

Ravitch (2011) destaca algumas fraudes nos Estados Unidos, onde estas politicas estão em desenvolvimento a mais tempo, como o caso de alguns estados que abaixaram as exigências da avaliação, tornando-as mais fácil; a redução da pontuação mínima para a aprovação do aluno; diretores que foram demitidos por corrigir as provas dos alunos antes de entregar os testes para a correção oficial; mudanças na maneira de pontuação da avaliação; estímulo aos estudantes de baixa performance a não comparecer no dia da avaliação, entre outros.

A forma mais comum de burlar o sistema para a autora, porém, é a preparação excessiva para os testes.

> Algumas preparações para os testes são válidas; ler, estudar, aprender novos vocabulários e resolver problemas de matemática são boas maneiras de se preparar para os testes. Mas os distritos escolares têm investido centenas de milhares de dólares em programas e materiais de treinamento para ensinar aos estudantes os tipos específicos de questões que vão aparecer nos testes estaduais. Por semanas ou até mesmo meses antes do teste estadual, as crianças são diariamente treinadas em habilidades de realização de testes e em questões similares às que irão aparecer no teste estadual (RAVITCH, 2011, p. 181).

No estado de São Paulo, como já mencionado, uma das alternativas encontradas pela Secretaria da Educação para que as escolas atinjam suas metas foi a implantação de um currículo unificado, cujos conteúdos seriam aqueles demandados na avaliação em larga escala estadual (SOUZA; ARCAS, 2010).

O Programa São Paulo Faz Escola, responsável pela introdução deste currículo, foi lançado no ano de 2008 e apresentava uma Proposta Curricular para cada disciplina. No ano seguinte, a que antes era uma proposta passou a Currículo Oficial do Estado de São Paulo. Dentre os materiais didáticos do Programa constam cadernos bimestrais para cada disciplina destinado aos professores com propostas e orientações de conteúdos, tarefas, pesquisas, avaliações e estimativa do número de aulas previstas para conteúdo (POLATO, 2009).

Desde que as avaliações em larga escala ganharam relevância no Brasil, algumas pesquisas começaram a ser desenvolvidas com esta temática. No contexto do estado de São Paulo, Arcas (2009) dissertou sobre as implicações da progressão continuada e do SARESP na avaliação escolar. A pesquisa traça o perfil histórico e o panorama acadêmico dessa avaliação, indicando a grandeza de sua abrangência no estado de São Paulo.

Sobre a avaliação em larga escala, privilegiaram-se aqui suas considerações sobre os resultados de três questões que nortearam a entrevista com professores e coordenadores. Na primeira, a respeito da utilização dos resultados do Saresp, as respostas indicaram majoritariamente que as escolas pesquisadas utilizam os resultados nas reuniões de planejamento e replanejamento, porém nenhum entrevistado especificou a maneira como esses resultados eram utilizados. Ainda nessa questão outro ponto que indica a relevância que as escolas conferem ao Saresp é o fato de alguns coordenadores relatarem a alteração da proposta pedagógica da unidade escolar em função dos resultados da avaliação. A pesquisa também revela certa resistência de alguns professores quanto à avaliação, por considerarem que os resultados não condizem com a realidade dos alunos. Outros

professores, por outro lado, se manifestam no sentido oposto, argumentando que o Saresp é um instrumento que traduz essa realidade.

A segunda questão formulada por Arcas (2009) questionava os professores e coordenadores a respeito de possíveis mudanças promovidas na escola em função do Saresp. Dentre as principais mudanças apresentadas destacam-se as mudanças nos planos de ensino, na metodologia de trabalho, na recuperação, na adoção de avaliações e simulados nos moldes do Saresp, na introdução de novos conteúdos a serem trabalhados em sala de aula.

A terceira questão tratava das discrepâncias entre os resultados do Saresp e a da avaliação realizada pelo professor. As entrevistas revelaram que a maioria dos professores considera que há discrepâncias entre as notas, motivadas pela falta de compromisso dos alunos no momento de realizarem a avaliação do Saresp. Os entrevistados também revelaram que as essas avaliações tem caráter, objetivos e procedimentos diferentes (ARCAS, 2009).

Outra pesquisa que teve a avaliação em larga escala do Estado de São Paulo, o Saresp, como tema central foi a de Carvalho (2008) cujos objetivos foram analisar o percurso dessa avaliação, desde as recomendações iniciais da Secretária de Educação do Estado de São Paulo até a realização do exame, comparar os objetivos traçados nos documentos de implantação do SARESP com o percurso traçado pela escola e identificar as possíveis repercussões deste projeto na prática pedagógica da escola. Para realização desta pesquisa, foi feito um estudo de caso em uma escola estadual da Grande São Paulo. A autora constatou que, pouco tempo antes de ser realizada a avaliação, os professores decidiram utilizar o desempenho dos alunos no Saresp para compor a nota do 4º bimestre dos alunos, visando assim aumentar o interesse dos alunos em comparecer no dia da avaliação.

Com relação às impressões dos professores quanto ao Saresp, Carvalho (2008) apontou que alguns professores consideraram que a avaliação tinha como objetivo um uso político, esta última palavra usada com sentido pejorativo, eleitoreiro, segundo a autora. Outros professores a consideraram quantitativa e conteudista, transformando a escola em números. Os professores também criticaram o fato de serem avaliados através desta forma, uma vez que alguns conteúdos cobrados no Saresp não faziam parte do conteúdo programático proposto no ano letivo, no projeto político-pedagógico. Dentre as diversas impressões relatadas vale ressaltar a de que muitos professores alegaram não conhecer os objetivos do Saresp, mas que consideram fundamental haver uma avaliação da educação.

Um dos pontos que chama atenção na pesquisa de Carvalho (2008) é o fato de que os resultados das avaliações foram utilizados para aplicar uma nova avaliação, esta com o objetivo de que aprendessem a preencher o gabarito, com o objetivo de dominarem a dinâmica, a técnica da avaliação.

Freitas (2007) propõe mudanças na avaliação em larga escala. Para ele, a responsabilização deve ser bilateral, ou seja, escola e sistemas devem ser responsabilizados pelos problemas da educação. O autor defende ainda, com base em Bandioli (2004), que deva haver uma parceria entre a escola e

o governo municipal, através da qualidade negociada, que se dará por meio da avaliação institucional.

> A qualidade negociada é implementada pela avaliação institucional da escola, a qual é um processo que deve envolver todos os seus atores com vistas a negociar os patamares adequados de aprimoramento, a partir dos problemas concretos vivenciados por ela. Se a avaliação em larga escala é externa, a avaliação institucional é interna à escola e sob o controle desta, ao passo que a avaliação da aprendizagem é assunto preferencialmente do professor em sala de aula (FREITAS, 2007, p. 978).

As escolas, então, ao se apropriarem de seus problemas, através da avaliação institucional, demandaria do Estado as condições necessárias para as melhorias da qualidade da educação ofertada a população (FREITAS, 2007).

Concordamos com Freitas (2007) que a avaliação em larga escala deveria ser utilizada para monitorar as tendências e as políticas públicas, e não como instrumento de pressão e responsabilização de escola e professores, considerados aparentemente como os únicos responsáveis por uma educação pública que tem ficado aquém das expectativas da sociedade e dos resultados nas avaliações em larga escala.

# Considerações finais

Este trabalho pretendeu discutir o papel das avaliações em larga escala, o uso de seus resultados e qual as consequências desses usos. Através do pequeno histórico traçado percebe-se que a importância conferida a essas avaliações é originária de políticas neoliberais que descentralizam o papel executor do Estado e centralizam o controle da eficácia e da eficiência, medidas a partir de testes padronizados de maneira externa às unidades de ensino.

Avaliar a qualidade da educação, do ensino, da aprendizagem dos alunos e do professor é necessário, porém as avaliações em larga escala, na forma de testes padronizados, alguns deles, aplicados a cada dois anos, em duas disciplinas mais recorrentemente teria essas capacidade? Responsabilizar a escola, seus professores, por meio da exposição dos mesmos a uma classificação, conferir premiação às melhores colocadas são medidas que, de fato, podem melhorar a qualidade da educação?

A medição sempre foi uma das possibilidades, ou um dos dados possíveis para analise na avaliação, mas como concordam muitos autores (VIANNA, 2003; LUCKESI,1990; HOFFMANN, 1992) não se deveria/poderia reduzir a avaliação a somente esse aspecto, ou seja, a concepção de avaliação é mais ampla do que a da medição.

Também é preciso resgatar que a concepção de avaliação baseada no controle, punição e seleção que também foram amplamente debatidos e, refutados no meio acadêmico, prescindiu a construção de uma concepção de avaliação para além da cultura, classificatória, seletiva e punitiva (SOUSA, 1991; BERTAGNA, 1997; FREITAS, 1995; LUDKE, 1989, etc) que de certa forma, evidenciam-se

quando analisamos os usos e resultados da avaliação em larga escala aplicada no país e no Estado de SP.

Constatou-se que, ainda, que a política de responsabilização[2] nesse caminhar poderá assumir um caráter ainda mais intenso, como no exemplo explicitado dos Estados Unidos, onde, além de haver o pagamento por mérito em alguns estados, há a demissão dos profissionais, a transferência da administração da escola para o setor privado, e até, o fechamento de uma escola. Nesse sentido, com essa lógica, as punições/sanções nos preocupam, uma vez que, questionamos: Como o fechamento das escolas dialoga com a democratização de acesso e direito à educação, (uma das vertentes da qualidade conquistada na legislação e na realidade educacional brasileira recentemente)? Como uma instituição de ensino pode ser fechada se esta tem demanda de alunos, professores, da sociedade? Seria realmente esta a alternativa para uma escola com baixos índices?

Como foi apresentado no texto, o que se privilegia atualmente são as estratégias para obtenção de alto resultado e o treinamento excessivo dos alunos para responder aos testes e, desta forma, evitar todos essas formas de sanções e punições. Esse modelo, então, não é capaz de responder sobre a qualidade do ensino, da educação ou da capacidade e comprometimento do professor, dos gestores, do sistema de ensino com a educação da população, mas sim se os alunos foram bem treinados e, ainda, criar/instaurar a insegurança e a falta de confiabilidade (fraudes) sobre os resultados obtidos pelos alunos e pelas escolas e redes de ensino, criando uma cultura e lógica que, de fato, conspira contra a qualidade educacional.

Em função de todos os questionamentos apresentados é preciso estar atentos a outras possibilidades da utilização dos resultados da avaliação em larga escala para além da lógica já indicada, o que torna válido e plausível as indicações de Freitas (2007, 2012) a respeito da avaliação institucional que, se realizada de maneira a envolver os todos os envolvidos na instituição de ensino, poderá apropriar dos problemas de escola e demandar do Estado condições para sua melhoria, sem um apontamento de culpa para os profissionais que nela trabalham.

# Referências bibliográficas


ARCAS, P. H. **Implicações da progressão continuada e do SARESP na avaliação escolar:** tensões, dilemas e tendências. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-12032010-110212/>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BERTAGNA, R. H. **Avaliação da aprendizagem escolar:** a visão de alunos de 4ª e 5ª séries do 1º grau. 1997. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BONDIOLI, A. **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação**: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano* **diretor da reforma do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento político-estratégico**: *1995-1998*. Brasília, DF, 1995b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional De Desenvolvimento Da Educação. **Dinheiro Direto na Escola**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-funcionamento>. Acesso em: 6 out. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **IDEB**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=1164>. Acesso em: 6 out. 2012.

CARVALHO, L. R. S. **Saresp 2005:** as vicissitudes da avaliação em uma escola da rede estadual, 2008. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-08102008-115903/>. Acesso em 27 mar. 2012.

FREITAS, L. C. et al.Avaliação educacional: caminhando pela contramão. Petrópolois, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p.965-987, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 7out. 2012.

_____Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.** Campinas, v.33, n.119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 7 out. 2012.

HOFFMANN, J. M. L. **Avaliação**: mito e desafio – uma perspective construtivista. Porto Alegre, RS, 1992.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO (IDESP). **O que é IDESP?** 2011. Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/o_que_e.asp>. Acesso em: 2 jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **História da Prova Brasil e do Saeb.** Brasília, 2011. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/historico>. Acesso em: 6 out. 2012.

LIMA, L. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores Educação: Teoria e Prática, Rio Claro, SP, Brasil, v. 21, n. 38 (2011) , p. 8-26 Disponível em: http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5262. Acesso em: 26 dez. 2012.

LUCKESI, C. C. Verificação ou avaliação: o que a escola pratica?. In: CUNHA, M. C. A. A. (et al). **A construção do projeto de ensino e a avaliação**. São Paulo: Fundação para o desenvolvimento da Educação: FDE, 1990.

LÜDKE, M. Por uma sociologia da avaliação. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, vol. 14, n. 2, p.73-77, jul-dez, 1989.

POLATO, A. **Análise da implantação do Programa São Paulo Faz Escola**: o uso do material de Geografia em uma escola do município de Rio Claro. 68 p. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano**: como os testes padronizados e os modelos de mercado ameaçam a educação. Tradução de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SECRETAIA DE EDUCAÇÃO. Governo do Estado de São Paulo. **Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo**.2012. Disponível em: http://saresp.fde.sp.gov.br/2012/. Acesso em: 6 out. 2012.

SOUSA, S. Z. L. A prática avaliativa na escola de 1º grau. In: SOUSA, C. P. (org). **Avaliação do rendimento escolar**. Campinas, SP, Papirus, 1991.

SOUZA, Z. L; ARCAS, P. H. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: teoria e prática**. Rio Claro, v.20, n.35, p. 181-199. jul.-dez. 2010.

VIANNA, H. M. **Avaliações nacionais em larga escala:** análises e propostas. São Paulo: DPE, 2003.

I UNESP.amanda_polato@yahoo.com.br

II UNESP.regiane@rc.unesp.br

1 Atualmente o bônus se baseia no valor do IDESP.

2 Atualmente circula no Congresso brasileiro o Projeto de Lei 7420/06, que dispõe sobre a "qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção"(PL 7420).

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Utilização do IDEB na análise educacional: questões para debate

**Luana Costa Almeida[I]; Adilson Dalben[II]**

## Introdução

Temos visto a maior utilização dos índices gerados a partir das avaliações em larga escala como elemento constituinte na elaboração de políticas públicas educacionais voltadas à regulação dos sistemas de ensino. Estes índices surgem como retrato da realidade educacional, sendo tomados como representativos da qualidade escolar das instituições avaliadas.

Esta prática não apenas pode ser vista em âmbito federal a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), gerado pelos dados coletados a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), como em nível estadual a partir de sistemas de avaliação próprios, no caso do Estado de São Paulo pelo Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) que associado aos dados de progressão (promoção ou repetência dos alunos) e de evasão escolar geram o chamado Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp).

A utilização dos resultados destes índices tem gerado ações que, segundo seus formuladores, teriam por objetivo utilizar os dados para mobilizar as instituições rumo à melhoria do trabalho desenvolvido, dentre as quais estão, por exemplo, o ranqueamento pela mídia dos estados, municípios e escolas; os processos de premiação gerados pelos sistemas às suas escolas (bônus por desempenho, possibilidade de participação de escolas melhor classificadas em projetos etc.) e, mais recentemente, a afixação de placa com o IDEB da escola na porta dos estabelecimentos de ensino.

O que temos observado, entretanto, é que ações desta proporção têm tido impacto não apenas na possibilidade de mobilização das instituições escolares como, e mais fortemente, em sua autoimagem.

Esses resultados, via de regra, são produzidos tomando como parâmetro o desempenho a partir da medição em testes, especialmente de leitura e matemática, e por questionários contextuais respondidos por sujeitos envolvidos no processo como professores, alunos e diretores, os quais são vistos como meios precisos de aferição e, como tal, acabam compreendidos como medidas objetivas e por isso geradoras de informações das quais não se pode duvidar.

Especificamente no caso do IDEB, foco deste trabalho, escolas, redes de ensino e estados são classificados em função deste índice com a ilusão de que ele sintetizaria as múltiplas dimensões da qualidade de ensino oferecida, sendo tomado sem que seus limites sejam explicitados e considerados o que acaba gerando certa ilusão acerca de suas reais possibilidades.

Nesta perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo discutir a utilização do IDEB como instrumento capaz de aferir a qualidade educacional de nossas escolas, problematizando tanto a sua composição, a qual não contempla o nível socioeconômico (NSE) para análise, quanto a própria coleta de dados para sua elaboração, a qual utiliza instrumentos cuja limitação não os coloca em condição de definir destinos ou retratar de forma completa as instituições avaliadas.

# Utilização do IDEB: a falta do nível socioeconômico faz diferença?

O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado como um indicador idealmente capaz de avaliar a qualidade educacional, podendo ser útil tanto à orientação da idealização e planejamento de políticas públicas educacionais, quanto para prestar informações acerca dos estabelecimentos escolares à população em geral.

> Para que pais e responsáveis acompanhem o desempenho da escola de seus filhos, basta verificar o Ideb da instituição, que é apresentado numa escala de zero a dez. Da mesma forma, gestores acompanham o trabalho das secretarias municipais e estaduais pela melhoria da educação. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos (Ministério da Educação, S/D).

Segundo os próprios formuladores do IDEB este "combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação)" (INEP-MEC, 2007, pg 1).

Compreendendo o índice, o desempenho escolar é um fator associado ao aproveitamento cognitivo dos alunos e é calculado através da média aritmética entre a proficiência média da escola em Leitura e em Matemática. Já o rendimento está associado ao fluxo escolar e é construído a partir da taxa de aprovação medida através da razão entre o tempo necessário para conclusão da etapa de escolarização e o tempo de duração efetivamente despendido para concluí-la.

Tomando o documento oficial estes dois fatores (desempenho escolar e rendimento) foram destacados pois sua combinação é essencial para o funcionamento do sistema educacional, de forma que devem ser considerados conjuntamente. Isso porque segundo o próprio INEP-MEC (2007, p. 1) um sistema educacional que reprove regularmente seus alunos, fazendo com que muitos evadam da escola antes mesmo de completar os anos da escolarização básica não é um modelo desejável, assim como a conclusão dos anos de escolarização de todos os alunos sem uma aprendizagem adequada também não o seria.

Com o anteriormente exposto, podemos considerar, sinteticamente, que o IDEB acaba se propondo a evidenciar a qualidade dos estabelecimentos de ensino e das redes às quais fazem parte considerando essencialmente dois fatores em sua arquitetura de avaliação, rendimento escolar e desempenho, o que compreendemos como ineficiente para a intenção de se retratar a realidade das instituições avaliadas. Isso tomando não somente os aspectos que o índice desconsidera, em particular citaríamos o nível socioeconômico das famílias cujos filhos frequentam o estabelecimento de ensino, como pelos instrumentos pelos quais mede aqueles fatores analisados, os quais possuem muitos e conhecidos problemas que mesmo não os inviabilizando como instrumento gerador de resultados para reflexão posterior, certamente os inviabiliza como instrumento capaz de fazer um retrato fiel e definitivo das redes de ensino e escolas avaliadas.

Se considerarmos a produção já disponível versando sobre o desempenho escolar entre crianças e adolescentes que frequentam a educação básica, poderemos observar que desde muito tempo já se problematiza a forte relação entre as condições socioeconômicas e culturais e o desempenho escolar dos sujeitos envolvidos.

Já na década de 1960, a partir da produção do *survey* desenvolvido por Coleman (1966) fruto de sua pesquisa acerca das possíveis variáveis que interferiam no desempenho dos estudantes norte-americanos, pôde-se observar a evidente correlação entre o nível socioeconômico (NSE) dos estudantes e a proficiência dos mesmos em testes padronizados. Neste relatório Coleman destaca que tanto a estrutura das escolas e sua organização, quanto a qualificação de seus professores não impactavam tanto a diferença de resultados quanto as condições socioeconômicas dos alunos.

> A primeira descoberta é que as escolas são estraordinariamente similares no efeito que elas exercem no desempenho de seus alunos, quando o *background* socioeconômico é levado em consideração. É sabido que fatores socioeconômicos possuem uma grande relação com o desempenho acadêmico. Entretanto, quando esses fatores são controlados estatisticamente, parece que as diferenças entre as escolas são responsáveis somente por uma pequena fração das diferenças no desempenho dos alunos (COLEMAN, 2008, p. 26).

Todavia o NSE dos estudantes não é a única variável a impactar o rendimento destes. Embora em muitos aspectos também associado ao NSE, ao analisar o desempenho escolar de diferentes grupos de alunos Bourdieu (1998) percebe que o fator cultural tem grande importância para o desenvolvimento escolar destes. O autor esclarece que mesmo que o aspecto econômico seja importante para analisarmos a questão há também a dimensão cultural que, como bem capaz de favorecer o desenvolvimento dos estudantes na escola por ser por ela valorizado, transforma-se em um tipo de capital que pode favorecer fortemente o sucesso escolar. Aspecto que dialogando com o conceito de capital econômico chamou de Capital Cultural.

Segundo ele,

> A noção de capital cultural impôs-se, primeiramente, como hipótese indispensável para dar conta da desigualdade de desempenho escolar de crianças provenientes das diferentes classes sociais, relacionando o "sucesso escolar", ou seja, os benefícios específicos que as crianças das diferentes classes e frações de classe podem obter no mercado escolar, à distribuição do

> capital cultural entre as classes e frações de classe. [...] (BOURDIEU, 1998, p. 73).

O autor explicita ainda que o capital cultural pode existir sob três formas diferentes:

> No *estado incorporado*, ou seja, sob a forma de disposições duráveis do organismo; no *estado objetivado*, sob a forma de bens culturais – quadros, livros, dicionários, instrumentos, máquinas, que constituem indícios ou a realização de teorias ou de críticas dessas teorias, de problemáticas, etc.; e, enfim, no *estado institucionalizado*, forma de objetivação que é preciso colocar à parte porque, como se observa em relação ao certificado escolar, ela confere ao capital cultural – de que é, supostamente, a garantia – propriedades inteiramente originais (BOURDIEU, 1998, p. 74, grifos do autor).

Nesta diferenciação a primeira forma estaria mais relacionada à origem social do sujeito e seria responsável por uma diferenciação que começa a ser construída desde o nascimento do indivíduo, sendo que o "[...] tempo de acumulação engloba a totalidade do tempo de socialização. Segue-se que a transmissão do capital cultural é, sem dúvida, a forma mais dissimulada da transmissão hereditária do capital [...]" (BOURDIEU, 1998, p. 76).

Por este viés, somando-se a diferença socioeconômica à cultural podemos analisar a diferença de desempenho dos alunos sem desconsiderar a necessidade de desenvolver esta análise a partir da realidade das diferentes escolas, sem o que poderíamos atribuir a avaliação de boa escola a instituições que como única e verdadeira diferenciação em relação às outras possuiria alunos de maior capital socioeconômico e cultural.

Nacionalmente autores como César e Soares (2001), Ferrão *et al*. (2001), Freitas (2004, 2007), Soares (2004) e Soares e Andrade (2006), dentre muitos outros, também problematizam esta questão ao evidenciarem que não podemos tomar a escola de forma isolada ao seu contexto social.

Tecnicamente, há diversas formas de se processar os dados coletados em avaliações externas e para cada uma dessas formas está relacionado um tipo de modelo estatístico. De maneira geral eles podem ser: (I) modelos com dados seccionais pontuais, (II) modelos de mudança de diferentes coortes, (III) modelos de valor agregado. Cada um desses modelos tem potencialidades (e limitações) para responder a diferentes perguntas para a orientação de políticas públicas (NATIONAL RESEARCH COUNCIL; NATINAL ACADEMY OF EDUCATION, 2010).

No Brasil, são usados no âmbito das políticas públicas apenas os dois primeiros, dado que as avaliações coletam dados seccionais.

Estes dados são utilizados como parte significativa da composição dos índices educacionais, os quais em nossa análise deveriam tomar como parte de sua análise o contexto social em que a instituição desenvolve seu trabalho já que como amplamente discutido sabe-se que o NSE dos alunos é uma importante variável na análise dos resultados escolares já que ela é a que mais se correlaciona com as notas dos alunos, sendo que até 50% de sua variabilidade explica-se pelos fatores relativos a aspectos da sua comunidade e da família (FREITAS, 2011, p. 19).

Não utilizar o NSE na formulação dos índices significa desconsiderar o real trabalho organizado e desenvolvido pelas escolas, considerando que grande parte do que podemos medir nos testes padronizados seria facilmente atribuído às características socioeconômicas e culturais dos grupos de alunos e não essencialmente às experiências vivenciadas na instituição escolar. Além disso, e mais cruelmente, esta não utilização do NSE na composição dos índices acaba favorecendo o mito de que individualmente, enquanto instituição ou quando muito como rede, se poderia suprir problemas originados essencialmente da desigualdade social mais ampla.

## Inclusão do nível socioeconômico no IDEB. problema resolvido?

Mesmo que conseguíssemos que o NSE fosse incluído na composição do IDEB não teríamos solucionado o problema da medida, isso porque embora solucionada a questão de contemplar os resultados dos alunos relacionando-os ao NSE das famílias, ainda teríamos como horizonte a impossibilidade de tomarmos tal índice como reflexo exato da qualidade da escola. Esta análise produz-se a partir da percepção de que os conhecimentos avaliados pelos testes, como elaborados e aplicados no Brasil hoje, não contemplam a diversidade da produção humana, de forma a focalizar algumas poucas habilidades e conhecimentos de apenas algumas das áreas do conhecimento humano. Soma-se a isso o fato de que os dados medidos são oriundos de modelos cuja efetividade deve sempre estar em análise já que são influenciadas pelas escolhas do processamento dos dados, as quais em dependência de sua delimitação, muitas vezes, trazem resultados diferenciados ainda que abarcando os mesmos dados.

Nesta perspectiva, há sérios questionamentos sobre as estimativas de desempenho obtidas nos exames, os quais colocam a necessidade de análise de sua validade e fidedignidade em relação à realidade observada.

Segundo o National Research Council e o National Academy of Education (2010, pg. 29, tradução nossa),

> Um exame abrange apenas uma pequena parte dos conhecimentos e competências de conjunto muito maior do que ele deveria representar (por exemplo, a leitura na grade da quarta série, a grade de matemática da oitava série), e as perguntas do exame são normalmente limitados a alguns formatos (por exemplo, múltipla escolha ou resposta curta). Além disso, o que é medido nos exames também representa apenas um subconjunto das metas importantes da educação. Podem ser medidos conhecimentos em matemática, leitura e ciência, mas não outros aspectos que são ensinados, tais como a área das ciências sociais, música e conhecimentos de informática. Além disso, os exames geralmente não medem outras qualidades importantes que as escolas procuram desenvolver em seus alunos, mas são mais difíceis de medir, tais como a curiosidade intelectual, motivação, perseverança diante tarefas difíceis, ou a capacidade de colaboração, dentre outros[1].

Neste aspecto, Ravitch (2010) aponta a questão chamando nossa atenção para a importância de uma escola com um currículo bem elaborado e que abranja outras áreas do conhecimento além das

analisadas nos testes, o que não poderia ser necessariamente contemplado na avaliação em larga escala pela própria limitação do instrumento.

Outro aspecto importante a ser destacado é a própria possibilidade/limitação que o instrumento utilizado, ainda que restrito às disciplinas avaliadas, tem. Segundo Madaus; Russel; Higgins (2009) os testes (sua elaboração, aplicação e análise de resultados) não são uma técnica tão precisa e neutra como aparenta. Embora envoltos pelo rótulo dos instrumentos quantitativos os quais são vistos como neutros e objetivos, os testes envolvem alto grau de imprecisão, já que passíveis de erros e manipulação desde seu delineamento (objetivos e elaboração) até o processamento dos dados obtidos (decisões para análise dos dados e interpretação de resultados). Segundo a experiência dos autores, a formulação dos testes nem sempre segue padrões técnicos e pedagógicos adequados. Além das limitações de ordem técnica, estão sujeitos a possíveis problemas humanos.

Segundo os autores,

> Existem vários problemas que complicam a interpretação dos resultados dos testes e de seu uso. Esses problemas provêm da complexidade de se criar testes de impacto e de como as pessoas interagem com um teste. É essa técnica e problemas humanos que fazem do teste uma tecnologia falível (MADAUS; RUSSEL; HIGGINS, 2009, p. 59, tradução nossa).

Além dos problemas da medida do desempenho, a própria medida de NSE é problemática considerando que sua elaboração é de difícil implementação. Isso em decorrência tanto da composição do índice (que indicadores utilizar para a elaboração do índice socioeconômico – ISE), quanto da operacionalização do instrumento devido aos conceitos de validade e confiabilidade inerentes à coleta de dados via questionário.

Um dos problemas está essencialmente relacionado à própria complexidade da escolha e elaboração dos conceitos e das variáveis que compõe os questionários de contexto. Analisando este aspecto Alves e Soares (2009) explicitam que embora sejam muitos os estudos que utilizam a medição do NSE como variável explicativa de fenômenos sociais, não haveria um consenso entre os estudos acerca de como conceituar e medir esta variável nas pesquisas, tendo em vista que são vários os aspectos passíveis de análise e importantes para a análise do fenômeno. Os autores esclarecem que há amplo debate entre cientistas, em especial acerca das delimitações para se medir o NSE que, dentre outras, devem abranger definições acerca da conceituação teórica, do tipo de medida a ser desenvolvida, das variáveis a serem consideradas e definição do esquema de classificação dessas variáveis.

O outro problema está relacionado à coleta dos dados para análise, a qual, nas pesquisas que visam medir o NSE, viabilizam a medição das variáveis a partir da coletada via questionários, instrumento que carrega alguns problemas técnicos os quais não podem ser desconsiderados na análise de sua viabilidade.

Segundo as análises de Selltiz *et al*. (1974), quando um questionário é aplicado para um grupo amostral há sempre uma variação no conjunto das respostas individuais, a qual tem como razão diferentes fatores: Uma parte da variação encontrada é esperada e desejável já que as pessoas são

diferentes entre si e dessa forma não poderiam responder da mesma forma às mesmas questões. Outra parte se vincularia a problemas metodológicos próprios da coleta de dados desta natureza e indesejada por acarretar diferenças que não se vinculam às diferenças entre as pessoas, mas a limitações na forma de se obter as respostas, a qual pode tanto se originar a dificuldades no momento de se definir a amostra dos sujeitos que responderão aos questionários – denominado erro amostral, quanto se originar a erros não amostrais que podem ser originados de diversos aspectos, sendo o principal deles o relacionado ao viés.

O viés é um aspecto dificilmente verificado e se associa tanto a problemas na elaboração dos itens do questionário, quanto a problemas no momento da aplicação destes junto aos sujeitos da pesquisa. Quando relacionado à elaboração dos itens ele normalmente está associado às opções do elaborador do questionário, que ao formular as questões e/ou alternativas pode não dimensionar bem o instrumento e produzir certo direcionamento das respostas. Já no momento da aplicação o viés se associa a problemas do sujeito respondente na elaboração de suas respostas e entendimento das perguntas, em especial ligadas à ambiguidade e falta de clareza da questão; pela dificuldade do respondente lembrar ou contextualizar sua resposta; ou pela aquisição de respostas distorcidas em decorrência tanto de possíveis constrangimentos, julgamentos e inferências equivocadas que os sujeitos podem ter diante dos itens do questionário, quanto de posturas do próprio aplicador (GUNTHER, 2003).

Neste aspecto, há variações importantes sobre os resultados de uma pesquisa relacionadas ao posicionamento de uma pergunta ou outra em um questionário as quais em determinados momentos pode tornar inválidos os resultados de uma investigação (ALMEIDA, 2002)".

Nesta perspectiva, a inclusão do NSE no IDEB ainda que se apresente como um passo importante para a construção do índice como um importante indicador na análise educacional não representa de forma definitiva a resolução do problema, já que enquanto for tomado como retrato fiel das escolas se constitui com limitações do próprio delineamento que impedem que sejam utilizados como tal.

# Algumas considerações

Neste trabalho não pretendemos em hipótese alguma fazer uma oposição às avaliações externas, mas evidenciar que seus resultados podem ajudar de forma mais efetiva a melhoria da qualidade educacional se utilizados índices mais amplos que deem conta de outras dimensões da questão da qualidade.

Como nos aponta Brooke e Soares (2008) desde a consolidação do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica, em 1995, temos a possibilidade de analisar a escola a partir das variáveis que a afetam e a partir disso fazer relações dessas variáveis com o desempenho escolar dos seus alunos, o que conjuntamente com uma construção adequada de indicadores, permite uma análise mais abrangente acerca da qualidade dessas escolas.

Todavia, ao analisarmos neste trabalho a utilização que vem sendo feita do IDEB vemos claros os

problemas da construção e utilização pelas escolas dos dados gerados, decorrentes de seu desenho metodológico que desconsidera os fatores socioeconômicos e culturais da população atendida assim como não analisa suas fragilidades e potencialidades que o torna produtivo para compor a análise educativa, mas não como síntese da qualidade produzida pelas instituições.

Analisando especificamente ao IDEB um aspecto importante de se analisar é a maneira como seus dados são publicizados à população já que as instituições escolares são tomadas de forma individual como responsáveis por seu desempenho sem a associação a outros fatores explicativos dos resultados, em especial o contexto em que desenvolve seu trabalho e o coletivo.

Isolar a escola de seu contexto e rede nos parece perigoso já que gera a falsa ideia de que sozinha ela seria culpada pelos resultados obtidos, o que levaria à ideia equivocada de que poderia também sozinha resolver a questão, cuja solução necessita de diversas ações, algumas delas de responsabilidade da própria escola, mas outras de responsabilidade do Estado ou das famílias dos alunos.

Acreditamos que esta trajetória não é frutífera por trazer a responsabilização unidirecional da instituição escolar e dos profissionais que nela atuam sem que se façam presentes as condições objetivas de trabalho para a melhoria da qualidade educacional oferecida.

Como afirma Freitas (2003, p.35):

> [...] a escola é um pouco mais complexa do que um conjunto de variáveis a serem manipuladas, e os valores dessa variáveis são de difícil estabilização e a transferência para outras situações. [...] Isso não significa dizer que nada há a ser aprendido com os estudos quantitativos e com as avaliações de larga escala. Significa que devemos colocá-los em seu devido lugar.

Assim, embora acreditemos na potencialidade do IDEB na análise da realidade das escolas brasileiras como um dos indicadores a ser observado, ressaltamos que ele não pode ser tomado de forma única na análise do panorama educacional, ainda que passe a abranger o NSE em seu desenho metodológico, já que por mais que se procure melhorar as formas de medir o fenômeno educacional elas nunca poderão ser tradutoras de forma definitiva da realidade vivenciada pelas escolas.

# Referências

ALMEIDA, A. C. O efeito do contexto e posição da pergunta no questionário sobre o resultado da medição. **Opinião Pública** [*online*], vol.8, n.2, 2002.

ALVES, M. T., SOARES, J. F. **Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 1, Junho, 2009.

BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

BROOKE, N e SOARES, J F. (orgs). **Pesquisa em eficácia escolar origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CÉSAR, C. C.; SOARES, J. F. Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1/2, p. 97-110, jan/dez. 2001.

COLEMAN, J. S. Desempenho nas escolas públicas. In BROOKE, N e SOARES, J F. (orgs). **Pesquisa em eficácia escolar origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

COLEMAN, J. S. *et al*. **Equality of Educational Opportunity**. Washington: Office of Education and Welfare, 1966.

DALBEN, A. Avaliações de desempenho do aluno para a atribuição de sanções e bonificações à escola e ao professor. In: **XVI Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino**. Campinas: ENDIPE, 2012.

FERRÃO, M. E.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (Org.) **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. Porto Alegre: ArtMed, 2001.

FREITAS, L C. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? **III Seminário de Educação Brasileira**. Campinas: CEDES, 2011.

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 965-987, out. 2007.

FREITAS, L.C. *et al*. Dialética da inclusão e da exclusão: por uma qualidade negociada e emancipadora nas escolas. In: GERALDI, C.G.; RIOLFI, C.R.; GARCIA, M.F. **Escola viva**: elementos para a construção de uma educação de qualidade social. São Paulo: Mercado de Letras, 2004.

GHUNTHER, H. **Como elaborar um questionário**. Brasília: Laboratório de Psicologia Ambiental, 2003.

INEP-MEC **Nota Técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. Brasília, 2007.

MADAUS, G.; RUSSEL, M.; HIGGINS, J. **The paradoxes of High Stakes Testing**: how they affect students, their parents, teachers, principals, schools, and society. Charlotte, NC, EUA: IAP – Information Age Publishing, INC, 2009.

Ministério da Educação. **IDEB**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336.

Acesso em: janeiro de 2013.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL AND NATIONAL ACADEMY OF EDUCATION. **Getting Value Out of Value-Added: Report of a Workshop**. Committee on Value-Added Methodology for Instructional Improvement, Program Evaluation, and Educational Accountability, Henry Braun, Naomi Chudowsky, and Judith Koenig, Editors. Center for Education, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press, 2010.

RAVITHC, D. **The death and life the great American school system:** How testing and choise are undermining education. Published by Basic Books: New York. 2010.

SELLTIZ, C. *et al*. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U., 1974.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **REICE: Revista Eletrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 2, n. 2, p. 83-104. 2004.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R.J. Nível socioeconômico, qualidade e eqüidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

I LOED-FE-UNICAMP/FAPESP. luanaca@gmail.com

II LOED-FE-UNICAMP. adalben@uol.com.br

1 A test covers only a small sample of knowledge and skills from the much larger subject domain that it is intended to represent (e.g., fourth grade reading, eighth grade mathematics), and the test questions are typically limited to a few formats (e.g., multiple choice or short answer). The measured domains themselves represent only a subset of the important goals of education; a state may test mathematics, reading, and science but not other domains that are taught, such as social studies, music, and computer skills. Furthermore, large-scale tests generally do not measure other important qualities that schools seek to foster in students but are more difficult to measure, such as intellectual curiosity, motivation, persistence in tackling difficult tasks, or the ability to collaborate well with others.

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# O modelo de descentralização e a evolução dos indicadores educacionais no Ceará

**Frederica Padilha[I]; Antônio A. G. Batista[II]**

## Introdução

Este artigo apresenta resultados preliminares de um estudo a respeito da evolução do Ideb no Ceará e de sua variação entre os diferentes municípios do estado. Considerando a melhoria desses indicadores num contexto marcado por uma forte municipalização do Ensino Fundamental (NASPOLINI, 200; VIEIRA, 2010 e GUSMÃO *et al*, 2012), procurou-se descrever políticas educacionais que parecem caracterizar peculiaridades do caso cearense, a fim de levantar hipóteses que ajudem na compreensão dos fatores que podem ter possibilitado essa evolução dos indicadores e de como ela se manifesta nos diferentes municípios. Este modelo de municipalização foi aqui caracterizado de "descentralização orquestrada": embora a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental seja dos municípios, o estado não abandona um forte papel indutor de políticas, por meio de estratégias que oscilam entre a participação social e, especialmente na última década, a supervisão, avaliação e responsabilização.

A análise focalizará nos anos finais do ensino fundamental (EF2 – 6º ao 9º ano), escolha que se deve tanto ao menor número de estudos voltados para esse segmento, quanto de políticas específicas para ele. Deve-se também a uma pergunta de pesquisa mais geral: no caso do Ceará como de outros estados e de muitos municípios, as políticas de melhoria da qualidade têm privilegiado, por um lado, medidas de natureza estrutural (avaliação de resultados e responsabilização, por exemplo) e focalizado, por outro, os anos iniciais do Ensino Fundamental (como, por exemplo, os programas e ações dirigidos para o aprimoramento da alfabetização). Ao que tudo indica, o pressuposto assumido pelos gestores é o de que os esforços realizados na organização da estrutura geral e no EF1 impactem o EF2, uma vez que é necessário eleger prioridades. O caso do Ceará – que apresenta um quadro de melhoria organizado por esses mesmos pressupostos – permite sua problematização e ainda uma reflexão contextualizada sobre as potencialidades e as limitações que gestores enfrentam para assegurar a todos o direito a uma educação de qualidade. Ao fazê-lo, podem auxiliar outros gestores na busca de soluções para seus próprios contextos, menos na reprodução de medidas específicas, mas, antes, na compreensão de um "modo de proceder".

Este trabalho organiza-se do seguinte modo, além dessa introdução a seção 1 apresenta a metodologia. A seção 2 procura delimitar o problema de pesquisa por meio de uma análise da evolução do Ideb e seus componentes nos diferentes municípios do estado; com base nessa

delimitação, a seção 3 apresenta as principais políticas educacionais do estado nos últimos quinze anos e o modelo de "descentralização orquestrada" para finalmente, na seção 4, apresentar as hipóteses de como, a partir desse modelo, essas políticas vêm sendo apropriadas pelos diferentes municípios.

# 1 – Metodologia

Como principal indicador de qualidade educacional foi utilizado o Ideb e seus componentes (taxa de aprovação e nota da Prova Brasil), apesar de suas limitações,[1] para:

I. demonstrar a evolução do Ceará em relação a Região Nordeste e ao restante do país;

II. apreender as variações dessa evolução nos diferentes municípios cearenses

Os municípios foram agrupados, como se verá mais à frente, por meio de uma classificação (IBGE, 2007) que considera fatores como seu porte e desenvolvimento socioeconômico, de modo a permitir uma reflexão sobre a evolução dos indicadores e de sua relação com as políticas educacionais a partir das desigualdades existentes entre os municípios.[2]

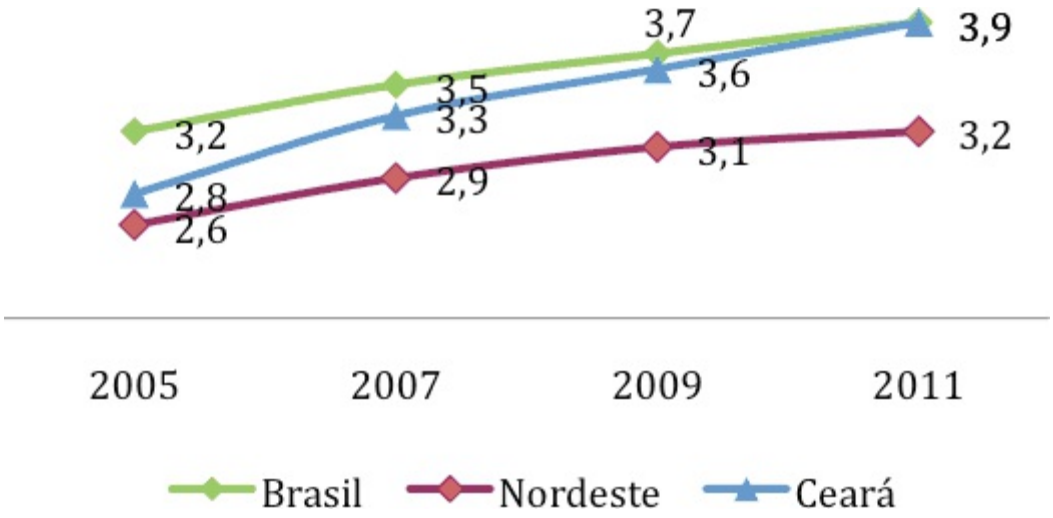
Para a descrição e análise das políticas educacionais do estado nos últimos anos, foram realizadas pesquisas documentais, entrevistas com gestores públicos[3] e outros indicadores educacionais como matrículas e financiamento.

# 2 – A evolução dos indicadores educacionais do Ceará

Os indicadores que serão aqui analisados refletem, segundo Oliveira e Araújo (2005), significados distintos de qualidade construídos na sociedade brasileira: indicadores de acesso, condicionados pela oferta de oportunidade de escolarização; indicadores de fluxo, definidos pela progressão dos alunos dentro de determinado sistema de ensino; e indicadores de desempenho dos alunos em provas de larga escala. O Ideb engloba duas dessas dimensões: fluxo e desempenho.

O Gráfico 01 ilustra a expressiva evolução do Ceará no Ideb em relação ao Nordeste e ao país.

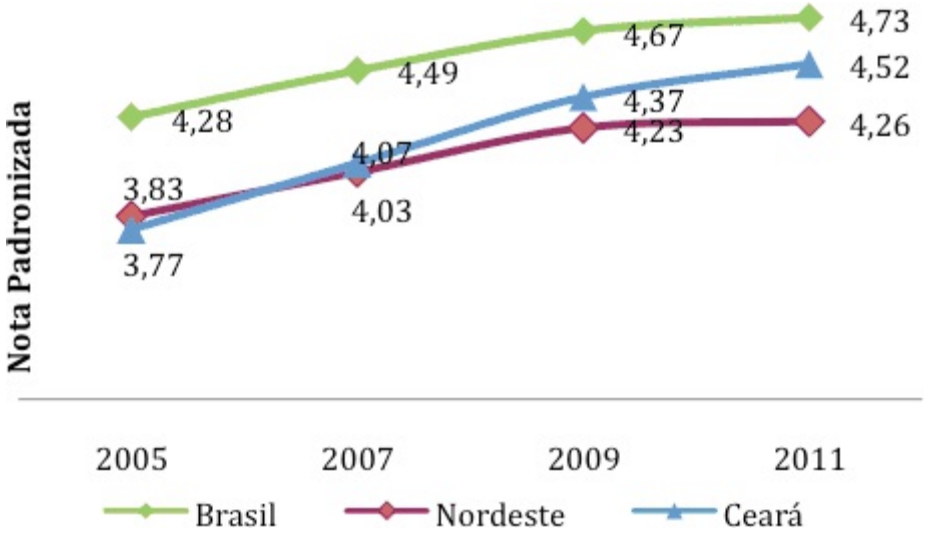
**Gráfico 1: Evolução do Ideb – EF2 – Escolas Públicas – 2005-2011**




Fonte: Inep /MEC-Portal Ideb

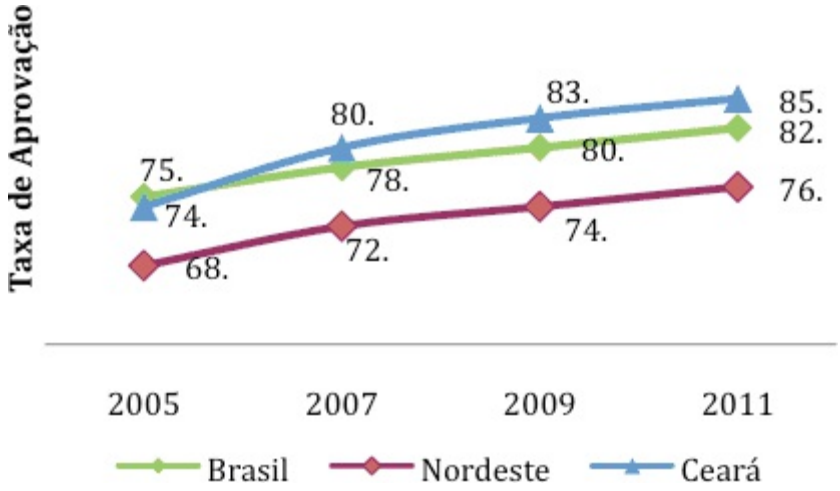
Os Gráficos 2 e 3 mostram que a melhora no desempenho dos alunos, medido pela Nota Padronizada da Prova Brasil em língua portuguesa e matemática, vem ocorrendo de forma mais discreta do que a evolução na taxa de aprovação. Esta, como mostra o Gráfico 3, parece ser a grande responsável pela acentuada evolução do Ideb no estado. Nos dois casos essa evolução inicia-se em 2005, quando então o Ceará possuía indicadores de desempenho inferiores mesmo a Região Nordeste.

**Gráfico 2: Evolução da Nota padronizada EF2 – Escolas Públicas – 2005-2011**




Fonte: Inep /MEC-Portal Ideb

**Gráfico 3: Evolução da Nota padronizada EF2 – Escolas Públicas – 2005-2011**




Fonte: Inep /MEC-Portal Ideb

Assim, a análise dos componentes do Ideb mostra que o estado vem avançando mais na produtividade do sistema do que em sua qualidade em termos de aprendizagem, mas que ambas vêm melhorando de forma mais expressiva que a média do país e da região Nordeste.

**2.1 – Desigualdades entre grupos de municípios**

No cenário educacional cearense a relação estado-municípios é central, uma vez que a matrícula do ensino fundamental como um todo está concentrada nas redes municipais. Dessa forma, esta seção pretende analisar o comportamento dos indicadores educacionais de acordo com diferentes grupos de municípios e suas escolas. A pergunta que se busca responder é a seguinte: o recente avanço no Ideb reproduz os padrões de desigualdade entre os municípios verificados em outros indicadores sociais ou conseguem romper com eles?

O Ceará, a exemplo da maioria dos estados do Nordeste, é composto basicamente por pequenos municípios: menos de 5% possuem mais de 100 mil habitantes. Como discutem Padilha et al. (2012), para a análise das redes municipais de ensino público, é preciso considerar as disparidades no que se refere à região, ao porte, à disponibilidade de recursos, ao desenvolvimento sociocultural e econômico dos municípios. Para tanto, os autores utilizam a classificação segundo as Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2007),[4] que, em linhas gerais, considera o nível de centralidade dos municípios (se constitui foco para outras cidades, configurando uma determinada área de influência), o número de habitantes, as dimensões da rede empresarial existente (e a localização da gestão empresarial), a presença de órgãos dos poderes executivo e judiciário, e a dotação de diferentes equipamentos e serviços, que acabam por representar um importante aspecto do desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Essa mesma classificação será usada neste estudo a fim de se apreender as eventuais desigualdades nos indicadores educacionais entre esses grupos e posteriormente buscar compreender como eles vêm se apropriando das políticas educacionais em prática no estado.

Segundo tais critérios, temos as seguintes categorias de municípios por regiões de influência, seguidas por exemplos de municípios do Ceará:

1. Metrópole – são os doze principais centros urbanos do País; no caso do Ceará, trata-se de Fortaleza.

2. Região Metropolitana – municípios que fazem parte da área de influência direta das metrópoles. Ex: Maranguape e Caucaia.

3. Capitais Regionais – municípios onde as atividades de gestão neles sediadas estão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Incluem-se nessa categoria Juazeiro do Norte e Sobral.

4. Centros Sub-regionais – municípios que têm uma área de atuação mais reduzida e cujo relacionamento com centros externos à sua própria rede dá-se, predominantemente, com as principais metrópoles. Incluem-se nesta categoria Crateús e Iguatu.

5. Centro de Zona – cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares. Exemplos: Camocim e Icó.

6. Centro Local – categoria cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do próprio município, servindo apenas aos seus habitantes. Têm população predominantemente inferior a 20 mil habitantes. São exemplos: Jijoca de Jericoacara e Penaforte.

Neste estudo, as Capitais Regionais e Centros Sub-Regionais assim como os Centros de Zona e Centros Locais foram analisados conjuntamente.

A Tabela 1 apresenta algumas das características educacionais e socioeconômicas desses municípios. Já a Tabela 2 mostra a evolução do Ideb (2005-2011), a nota padronizada e a taxa de aprovação em 2011 para cada grupo de municípios.

**Tabela 1: Perfil dos grupos municipais por região de influência no EF2**

| | No de municípios | No de matriculas 2009 no EF | % das matriculas do EF2 | Pib Per Capita 2005 | Salário/hora professor em R$* |
|---|---|---|---|---|---|
| Metrópole | 1 | 117485 | 20% | 8309 | 10.3 |
| Região metropolitana | 7 | 60448 | 10% | 6527 | 8.7 |
| Centros Regionais e Sub-regionais | 8 | 67716 | 11% | 4394 | 7.6 |
| Centro Zona e Centro Local | 167 | 355174 | 59% | 2976 | 6.2 |

Fonte: Inep/MEC-Dados Prova Brasil 2007/IBGE2007

*elaboração dos autores a partir dos dados do Censo Escolar 2009

**Tabela 2 : Evolução e média do Ideb e seus componentes para o EF2, por grupos de municípios (2005-2011) – Escolas Públicas**

| | ideb 05 | ideb 07 | ideb 09 | ideb 11 | Var 05-09 | NP-11 | TA-11 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Metrópole | 2,8 | 3 | 3,5 | 3,6 | 29% | 4,67 | 76% |
| Região Metropolitana | 3,1 | 3,3 | 3,8 | 3,9 | 26% | 4,47 | 87% |
| Centros Regionais e Sub-regionais | 3 | 3,3 | 3,6 | 3,7 | 23% | 4,37 | 86% |
| Centro Zona e Centro Local | 3,1 | 3,4 | 3,7 | 3,8 | 23% | 4,37 | 87% |

Fonte: Inep /MEC/IBGE-2007

Vemos que todos os grupos municipais vêm evoluindo seu Ideb, com destaque para a Região Metropolitana com o maior Ideb no último período analisado.

A Tabela 2 também evidencia que em Fortaleza, apesar da maior evolução apresenta o pior Ideb dos grupos analisados que se deve principalmente a sua taxa de aprovação: mais de 10 pontos abaixo dos outros grupos. Esse resultado parece ratificar a existência de um efeito-metrópole, caracterizado em outros estudos (RIBEIRO e KOSLINSKI, 2009; PADILHA et al., 2012) por uma maior dificuldade dessas cidades e suas regiões metropolitanas, de enfrentar problemas educacionais em função da desigualdade e da segregação socioespacial que caracterizam os grandes centros urbanos.

Já os resultados positivos da Região Metropolitana de Fortaleza sugerem outra perspectiva à hipótese do efeito-metrópole. Uma possível explicação nesse caso pode estar no alto PIB Per Capita desses municípios, por vezes maior do que o de Fortaleza (devido à fatores como concentração de indústrias, turismo e proximidade do porto), se distinguindo das outras Regiões Metropolitanas do País, caracterizadas por municípios-periferia das metrópoles, sendo muito mais pobres que os municípios centrais.

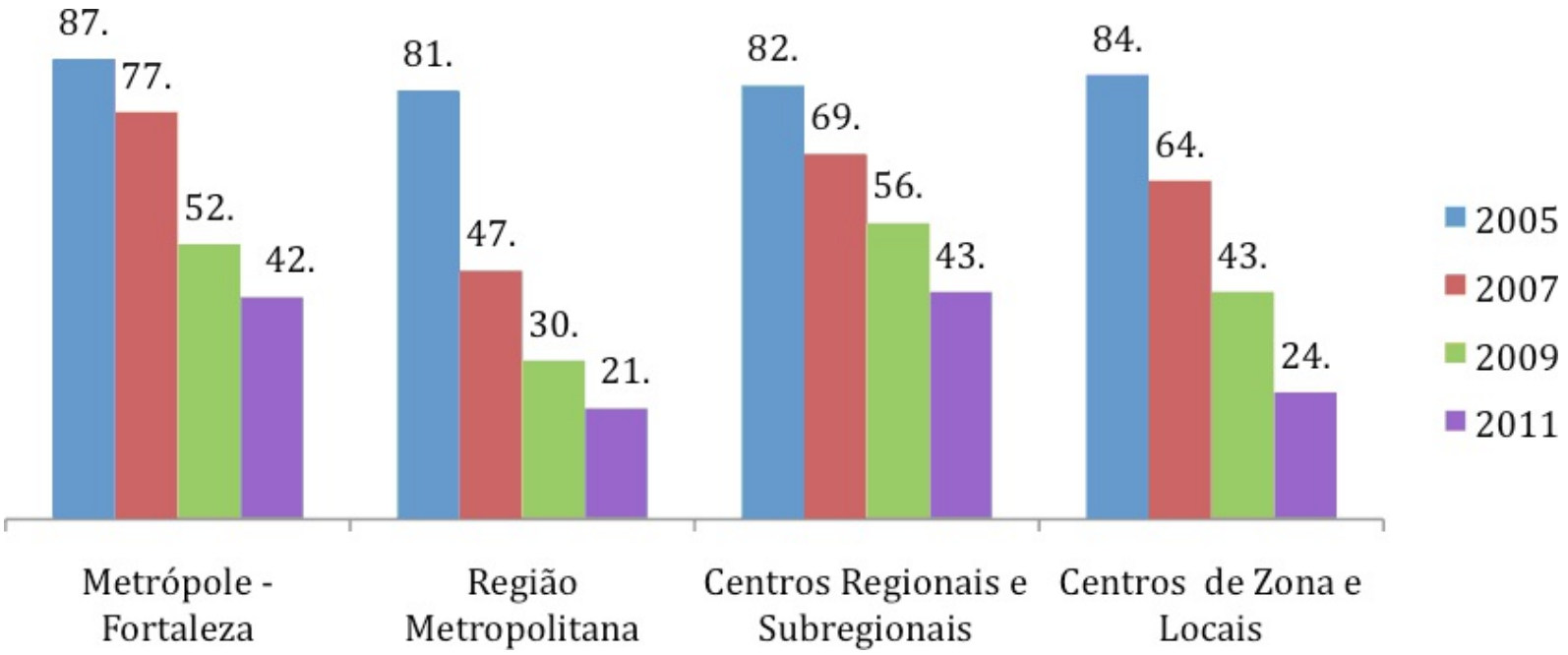
A grande maioria dos municípios do estado são Centros de Zona e Centros Locais que juntos respondem por mais da metade das matrículas no EF2. São também os mais pobres em termos de PIB Per Capita e o salário médio dos professores nesses municípios chega a ser 40% menor do que na metrópole Fortaleza, esses fatores, no entanto, não parecem estar se refletindo no Ideb desses municípios, que acompanha a evolução dos outros grupos.

**2.2 – Distribuição das escolas por nível de Ideb**

A partir de uma qualificação do Ideb feita por Soares (2011)[5], a distribuição das escolas dentro de cada grupo de municípios (gráficos 4 e 5)[6] mostra uma evolução bastante expressiva, no entanto

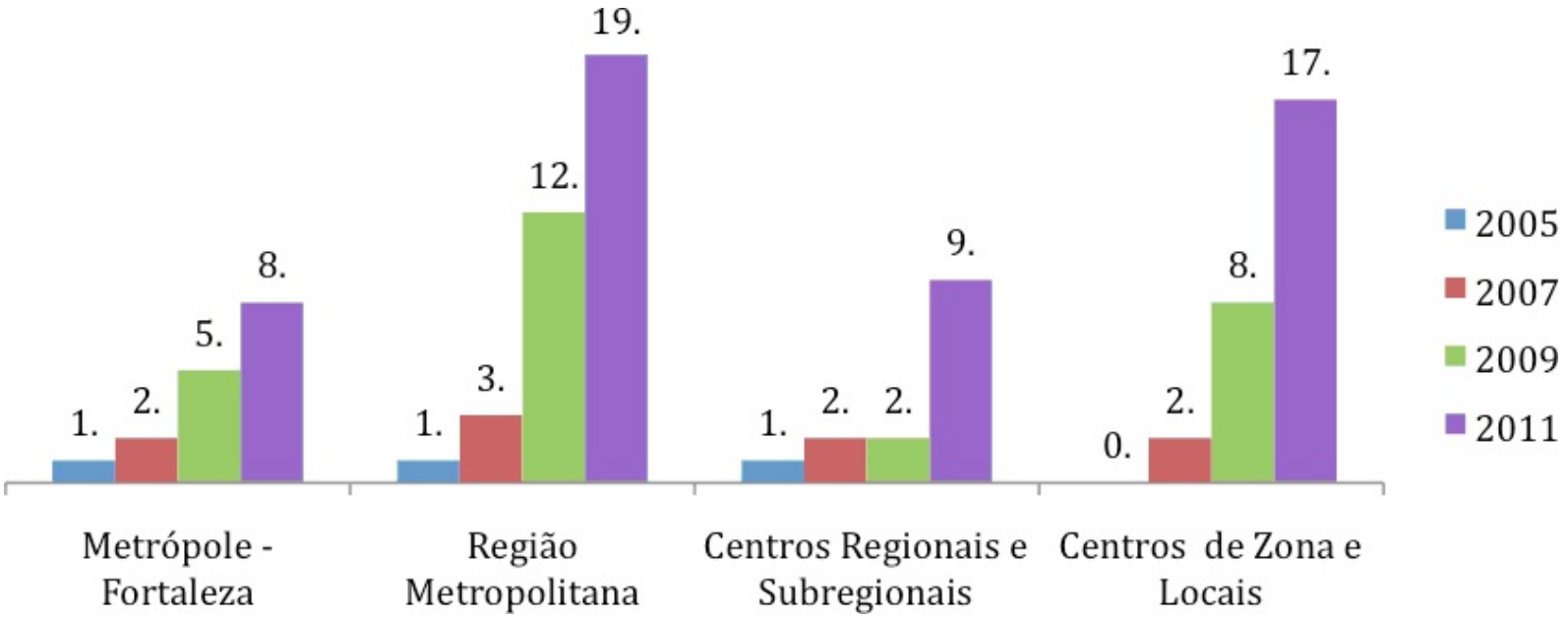
ainda é elevado o número de escolas no nível baixo, sobretudo nos grandes centros urbanos (Metrópole e Centros Regionais e Sub-regionais), que ainda possuem quase metade das escolas nesse nível. Era de se esperar, contudo, que esses grandes centros, caracterizados por uma maior desigualdade, apresentassem uma porcentagem maior de escolas no nível médio, que não chega a 10% das escolas nesses grupos.

**Gráfico 4: % de escolas no nível BAIXO por grupos de municípios no EF2**




Fonte: MEC-INEP/IBGE

**Gráfico 5: % de escolas no nível MÉDIO por grupos de municípios no EF2**




Fonte: MEC-INEP/IBGE

Novamente os municípios Centro de Zona e Centro Locais, apesar de mais carentes de recursos, apresentam uma evolução maior do que os grandes centros, tirando 60% das escolas do nível baixo e colocando 17% delas no nível médio.

Portanto, o Ideb dos diferentes grupos parece romper com o padrão de desigualdade de outros indicadores socioeconômicos, evoluindo mais nos municípios menores e mais pobres.

O grande número de variáveis relacionadas à evolução do Ideb torna difícil estabelecer uma relação de causa e efeito entre eles. No entanto, o Ceará vem experimentando um conjunto de mudanças nas políticas educacionais, iniciadas, sobretudo, a partir da segunda metade dos anos 1990 (LIMA, 2007; VIEIRA, 2010), que parecem essenciais para a construção de hipóteses sobre a evolução de seus indicadores.

Ainda que esse estudo tenha como foco o EF2, não foram identificadas no estado políticas específicas para essa etapa de ensino. Assim, a evolução dos indicadores aqui analisados parece estar relacionada com medidas de natureza estruturante, ou seja, que incidem sobre toda a organização do Ensino Fundamental. Duas delas, ainda que com algumas diferenças de ênfase e de prioridades entre as distintas administrações que assumiram o Governo do Estado, parecem ter se mantido estáveis, estabelecendo uma linha de continuidade dos anos 1990 até o momento atual, e serão, por essa razão, examinadas na próxima seção.

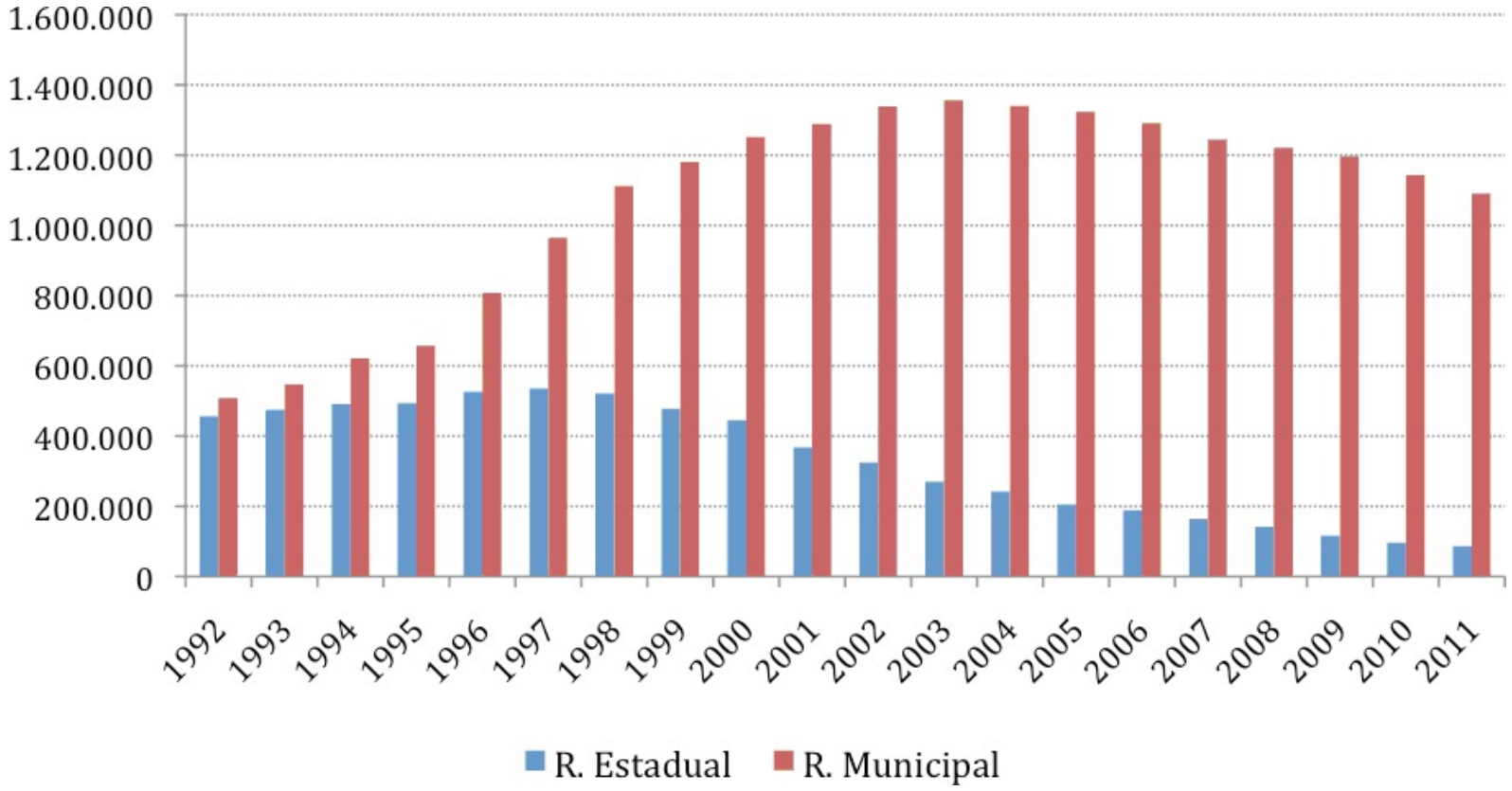
# 3 – As mudanças educacionais no Ceará

O período que será examinado neste estudo compreende três diferentes gestões, uma vez que houve uma reeleição no período.

As medidas analisadas, apesar de serem difundidas em todo o País, assumem algumas importantes peculiaridades na forma de sua implantação no Ceará, como aqui se pretende demonstrar. As medidas são as seguintes: (I) municipalização do Ensino Fundamental, que se destaca pela magnitude e pela relação assumida entre estado e municípios na gestão educacional e (II) avaliação e monitoramento.

Primeiramente, é importante destacar que o processo de municipalização no Ceará acontece concomitantemente e a partir da universalização das matrículas, com importantes consequências para a organização do EF2. A se basear no depoimento de alguns gestores da administração estadual, municipal, bem como escolares, o processo de expansão e de municipalização se deu no quadro das disputas entre estado e municípios pelo então Fundef. O gráfico 6 ilustra ambos movimentos: o aumento da matrícula no EF assim como a municipalização das mesmas.

**Gráfico 6: Evolução das matrículas no Ensino Fundamental por rede 1992-2011**




A partir de 2007, o tema da alfabetização passa a ocupar um papel central nas políticas educacionais do estado. No entanto, como seu foco é no EF1 e seus resultados ainda não podem ser observados nos indicadores do EF2, neste estudo essas medidas serão abordadas apenas para exemplificar ou ilustrar os modelos de municipalização e avaliação do estado.

**3.1 – A municipalização da rede de Ensino Fundamental**

A tendência à descentralização da gestão educacional e de uma maior autonomia aos municípios começa a aparecer fortemente no País com a Constituição Federal de 1988, via o chamado Regime de Colaboração entre entes federativos, e, mais tarde, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei no 9.394 de 1996. A adesão a esse processo, no entanto, é algo que varia expressivamente entre os estados brasileiros e a avaliação da efetividade de um real regime de colaboração está longe de ser um consenso. Souza e Farias (2004, p.939) argumentam que a atual municipalização no Brasil caracteriza-se, sobretudo, pela centralização do poder decisório. Segundo elas:

> A municipalização, como hoje se afigura no Brasil, mantenedora da centralização do poder decisório no âmbito da União, acabou por evidenciar, também, a existência de uma intensa divisão técnica e política do financiamento e da gestão da Educação Básica no Brasil, dissociada, portanto, do espírito de solidariedade e colaboração (…). Em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do "velho" federalismo brasileiro, pois fiel às tradições da cultura política do País

Em relação ao contexto nacional, o processo de municipalização no Ceará apresenta, porém, duas

importantes peculiaridades. A primeira se refere a sua magnitude, uma vez que, atualmente, a quase totalidade das matrículas do Ensino Fundamental público está na rede municipal, o que se mostra paradoxal em um estado composto o basicamente de municípios pequenos e pobres: 80% deles possuem menos de 50 mil habitantes, dependem de repasses do governo estadual e federal e concentram aproximadamente metade da população do estado e apenas 20% do PIB do estado (IBGE, 2007)[7].

A relação entre estado e municípios é a segunda particularidade que aparece como um regime de forte colaboração nas diretrizes de governo e nos relatos de todos os gestores entrevistados, evocando um sentido contrário ao processo decisório e centralizador que descrevem Souza e Faria (2004). Essa colaboração, no entanto, parece adquirir significados distintos ao longo do período analisado. Em um primeiro momento, em que a universalização do acesso era a prioridade, a participação e adesão dos municípios eram conquistadas, sobretudo, a partir de uma forte mobilização da população (trabalho em parceria com os agentes de saúde, falas do secretário em programas de rádio e TV, seminários pelo interior do estado). Nas gestões seguintes, no entanto, a mobilização parece ter sido gradualmente substituída por uma série de mecanismos de indução para a adesão dos municípios às políticas do estado, embora estratégias de mobilização permaneçam presentes e encontrem, ao que tudo indica, na tradição municipalista do estado, um solo propício.

Desde 1960 os municípios já eram responsáveis por mais da metade do ensino primário (VERAS, 1990, p. 216), mas é em 1995 que o modelo de um sistema participativo e colaborativo de municipalização da educação se consolida na proposta de governo "Todos Pela Educação de Qualidade para Todos".

As diretrizes dessa proposta vão ao encontro de um modelo de unificação, ou forte integração, da rede pública de ensino buscando-se uma maior eficiência do sistema, como sugere Plank (1998). O autor aponta a unificação das redes, ou uma forte integração entre elas, como uma maneira de assegurar o sucesso das medidas educacionais de longo prazo e dar mais eficiência ao sistema eliminando a duplicidade de custos de serviço, fragmentação da autoridade e aumento das práticas de clientelismo. Segundo o professor Antenor Naspolini, ao assumir a Secretaria Estadual de Educação do Ceará – Seduc – em 1995, "a Secretaria de Educação do Estado do Ceará tem que ser a secretaria de Educação para o estado, e não da rede estadual".[8]

A Lei Nº 12.452, que dispõe sobre o processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará, e foi aprovada em 1995 (CEARÁ, 1995a), considera que o processo de municipalização implica o fortalecimento do município no que diz respeito ao poder decisório, disponibilidade de recursos e responsabilidade por encargos educacionais, mediante a colaboração com o estado na implantação de estruturas adequadas, qualificação de profissionais necessários e o envolvimento participativo da população (art. 3º).

A lei também fixava um valor mínimo de gasto-aluno, que, na ocasião, foi de R$ 180,00, e que seriam completados pelo estado caso o município não tivesse recursos suficientes. Vale ressaltar que essa medida foi aprovada antes da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Nesse período a capacidade de

financiamento público do estado ainda era muito reduzida: o gasto-aluno mínimo fixado pelo Fundef na época (1998-1999) era de R$ 315,00, quase o dobro do valor mínimo vigente no Ceará.

Em 1996, as 14 Delegacias Regional de Ensino (DRE), que exerciam funções mais ligadas ao acompanhamento administrativo da rede estadual, foram substituídas por 21 Credes-Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação, que assumiram funções gerenciais nas áreas de recursos humanos, financeiros e atribuições nas áreas de desenvolvimento do ensino e da gestão escolar, tanto da rede estadual quanto das redes municipais. Os delegados, até então nomeados politicamente, foram substituídos pelos diretores de Credes, que passam por um concurso público com provas e entrevista sobre um plano de trabalho apresentado pelo candidato.

Também em 1996 foi criado o SAP – Sistema de Apoio Pedagógico, composto por um coordenador pedagógico e um técnico da secretaria municipal, um de Crede e um da Seduc, e coma função de realizar capacitações, encontros regionais e municipais, implantar e desenvolver programas de política educacional e realizar visitas às salas de aula a fim de acompanhar a efetivação do plano pedagógico de cada escola.

No relatório Registro Analítico da Política Educacional do Ceará 1995-1999 do Cenpec (1999), a descentralização da gestão, sobretudo com a criação dos Credes, aparecem como uma inovação bastante positiva nos relatos dos gestores das escolas e professores, como mostram algumas respostas à pergunta "Que avanços você percebeu na educação de 1995 a 1999?":

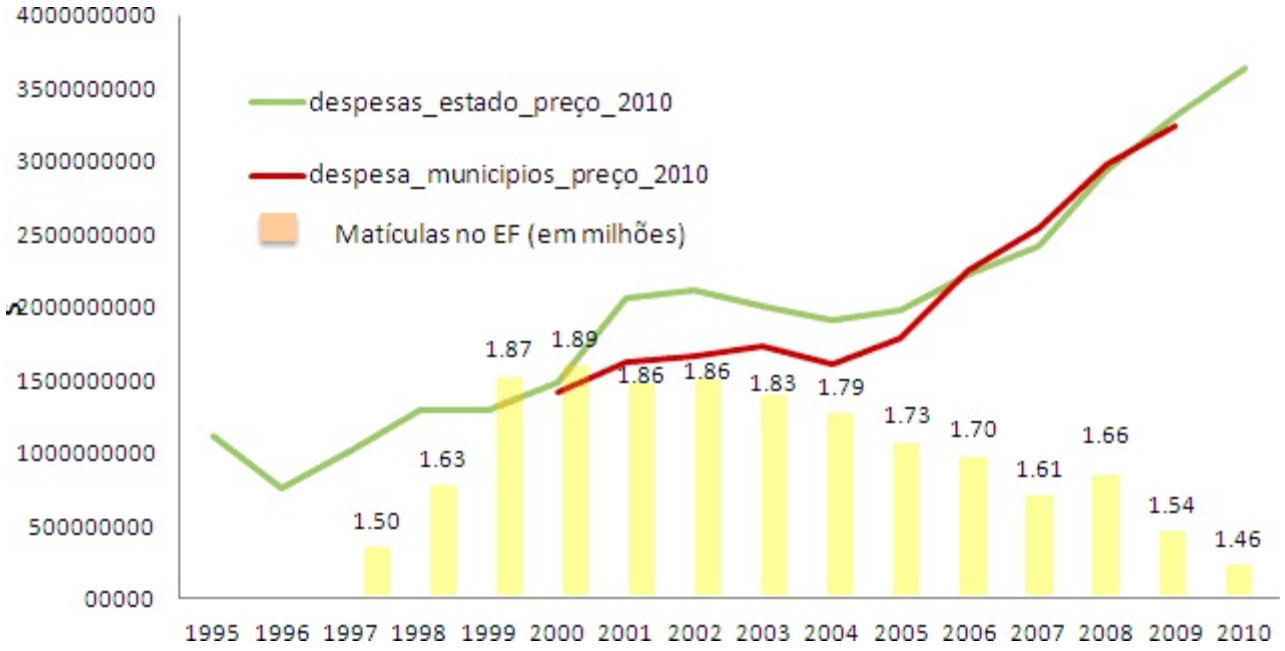
> Um grande avanço, principalmente na descentralização, em todos os segmentos educacionais.

> A descentralização da SEDUC para o Crede e maior autonomia (controlada) das escolas.

Essa descentralização foi acompanhada do fortalecimento de mecanismos de democratização da gestão como os conselhos escolares, grêmios estudantis e eleição de diretores (CEARÁ, 1995b). Também foram colocados em prática projetos que destinavam recursos diretamente para as escolas, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola e a escolarização da merenda.

A universalização do acesso, a mobilização e a descentralização marcaram, portanto, os primeiros oito anos do processo de municipalização no estado, em um contexto de baixa capacidade de financiamento público, como mostra o gráfico 7.

**Gráfico 7 : Despesa com educação e matrículas no EF[9] (1995-2010)**




Fonte: Secretaria do tesouro nacional/Banco de dados FINBRA

Na gestão seguinte, ainda com sérias limitações financeiras, e diante do desafio da entrada de um grande contingente de alunos no sistema, a cultura avaliativa se fortalece. Muitos dos projetos do governo anterior são mantidos, mas o novo foco principal da Seduc parece ser sua reorganização a partir da criação de diversos sistemas de monitoramento, bem como a ampliação dos sistemas de avaliações existentes, como se verá mais detalhadamente adiante.

A partir de 2007, na última gestão analisada, a ideia de cooperação continua bastante presente no discurso do governo, como aparece no relato do atual Secretário-Adjunto Maurício Holanda:

> (...) estamos em uma sequência de pelo menos cinco gestões em que há muita semelhança em relação a algumas pautas. Uma que eu destaco é o relacionamento cooperativo e respeitoso entre estados e municípios. Uma de nossas prioridades era que queríamos melhorar ainda mais a relação com os municípios. Relação de parceria e respeito, e não de subordinação, pois na cultura brasileira é como se o governo estadual fosse subordinado ao governo federal e o municipal subordinado ao estadual.[10]

Contudo, na prática (bem como na avaliação dos antigos secretários) as ações do governo se mostram em tensão com esse discurso. Um exemplo dessa tensão é a criação da Copem – Coordenadoria Especial de Cooperação entre Estado e Municípios no primeiro ano da gestão atual, em 2007. Criada para "estabelecer um regime de colaboração e cooperação entre Seduc e municípios com a finalidade de definir políticas e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da Educação Infantil e Ensino Fundamental"[11] parece limitar a autonomia dos municípios na definição e adesão às políticas do estado. A Copem também é responsável pela gestão do principal programa de governo da atual Secretaria da Educação, o Paic – Programa de Alfabetização na Idade Certa.

Ainda que a capacidade de financiamento público venha aumentando acentuadamente nos últimos

anos, o repasse de recursos do estado aos municípios e escolas passa a ser condicionado a resultados, como, por exemplo, a vinculação da cota-parte do ICMS para os municípios em função de indicadores educacionais[12] e o Prêmio Escola Nota 10, que prevê um benefício financeiro para até 150 escolas com melhor desempenho no Indicador de Desempenho Escolar de Alfabetização/ IDE-Alfa e apoio para as 150 escolas com os piores resultados no mesmo indicador.

Assim o modelo de municipalização cearense parece se assentar num movimento aparentemente contraditório: ao mesmo tempo em que ocorre, por meio da municipalização, um forte movimento de descentralização da gestão, ocorre, simultaneamente, um movimento de centralização das políticas, por meio da ação indutora do estado, seja pela mobilização, seja por uma intervenção mais direta, com a criação de condicionalidades, como a do repasse da cota-parte do ICMS. Com maior ou menor grau de tensão entre os municípios e estado, esse modelo – que se designará aqui "descentralização orquestrada" – vem conseguindo, especialmente no caso dos municípios com menores recursos, como os Centros Locais, dar respostas satisfatórias aos desafios colocados por seu contexto atual, ainda que na avaliação de antigos gestores, há uma reiterada percepção de uma redução da margem de diálogo e negociação com os municípios e um retorno à tomada de decisões fortemente centralizadas.

Os dados mostram, no entanto, que, independente do nível de centralização das decisões nas diferentes gestões analisadas, o estado não "abandona" os municípios, sobretudo os pequenos e carentes de recursos, proporcionando desde apoio técnico a financeiro, ainda que vinculado à adesão dos municípios à suas políticas. Esta é, provavelmente, a explicação do paradoxo da municipalização anteriormente citado. No processo de municipalização cearense, a integração entre as redes parece ser central em todas as gestões analisadas, beneficiando, sobretudo, os pequenos municípios, justamente porque o estado assumiu um forte papel protagonista na definição de políticas, às vezes mais, às vezes menos centralizador. É preciso examinar, em estudos posteriores, porém, não apenas a força centralizadora do estado: de acordo com os primeiros dados indicados mais acima, os municípios são um importante agente de deliberação e tomada de decisão, tendo conseguido – ao que parece com a oposição do estado – ampliar o processo de municipalização, estendendo-o para o EF2.

### 3.2 – Gestão e Avaliação externa

A avaliação externa é um elemento que atualmente ocupa um papel central nas políticas educacionais cearenses, terminando por criar, no interior das escolas, uma forte cultura da avaliação.

Antes da introdução do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), pelo Governo Federal, em 1995, o Ceará já tinha criado seu próprio sistema de avaliação em 1992, o SPAECE (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará) que passou a ser censitário em 2004 e políticas de premiação por resultados começam a ser postas em prática.

O trabalho de monitoramento e divulgação dos resultados começou a ser feito a partir de sistemas integrados e relatórios (Relatório Geral, Regional, Relatórios Pedagógicos e Boletins Escolares) e

as escolas passaram a ser orientadas por metas de aprendizagem, como por exemplo no programa Painel de Gestão a Vista, de 2003, que recomendava que as escolas colocassem em algum lugar visível um painel com seu último resultado nos testes padronizados, assim como sua meta (Foto 1).

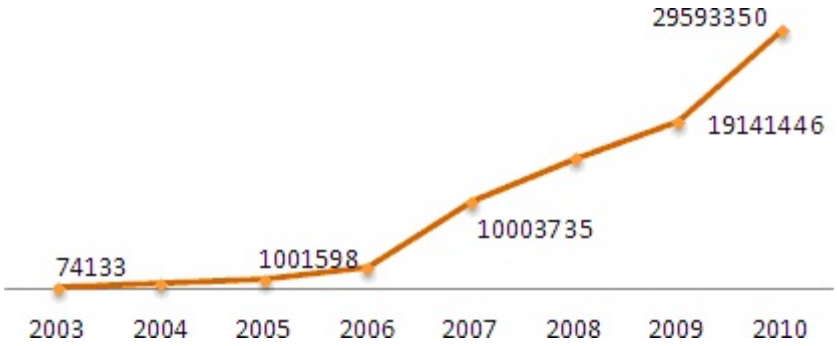
**Foto 1**

Cartaz com indicação do crescimento da melhoria do Ideb na Escola Municipal Edmilson Barros em Redenção, CE

Em 2007, já com uma nova gestão a frente da Seduc, a cultura avaliativa se fortalece ainda mais com os programas de premiação vinculados aos resultados do Paic e a criação de mais duas avaliações, o SPAECE-Alfa e a Provinha Paic.

O Gráfico 8 mostra o aumento das despesas do estado com premiações, que em 2010 chegaram a quase 30 milhões.

**Gráfico 8: Evolução das despesas com Premiações*_2003-2010**




Fonte : Secretaria do tesouro nacional/Banco de dados FINBRA

Na prática, além das avaliações realizadas pelo Governo Federal (Prova Brasil e Provinha Brasil), os alunos cearenses ainda passam pelas seguintes avaliações externas estaduais:

- Provinha Paic (1º a 5º ano)
- Avaliação da Alfabetização – SPAECE-Alfa (2º ano).
- Avaliação do Ensino Fundamental – SPAECE (5º e 9º anos) e
- Avaliação do Ensino Médio – SPAECE (1a, 2a e 3a séries).

A gestão da Seduc, dos Credes e escolas também passaram a ter uma rotina de avaliação sobre seu desempenho em dimensões pedagógicas, administrativa e financeira, assim como uma série de sistemas de difusão e monitoramento dos resultados como, por exemplo, o Sistema de Acompanhamento e Desempenho da Rotina Escolas (SADRE), o Sistema Integrado de Gestão Escolas (SIGE), e, mais recentemente, o Sistema de Acompanhamento das Ações do Paic (SISPaic).

# 4 – Hipótese sobre os resultados

Nesta última parte, a partir das análises vistas até aqui, buscamos formular hipóteses que possam explicar a evolução dos indicadores educacionais cearenses no EF2 e de como ela se manifesta nos diferentes municípios do estado.

Nossa primeira hipótese é que, considerando a ausência de políticas específicas para o EF2, o modelo de cooperação entre estado e municípios (uma "descentralização orquestrada") associado a uma forte cultura de avaliação e monitoramento de resultados parece estar contribuído para a evolução dos indicadores educacionais cearenses nesta etapa de ensino. São medidas de caráter

estruturante que colaboram para a criação de uma mobilização e senso de responsabilização do conjunto dos agentes escolares para a melhoria da qualidade da educação, para a transposição de um mesmo modo de proceder, baseado no monitoramento e na avaliação, aplicado no EF1, para o EF2, bem como a criação de melhores condições de funcionamento e gestão das redes municipais de ensino.

Essa hipótese geral, porém, é insuficiente para explicar a expressiva evolução desses indicadores, uma vez que, nesse segmento do Ensino Fundamental não se observa uma forte presença do estado induzindo políticas específicas de 6º ao 9º ano.

Assim, outra hipótese a ser considerada é a de que, uma vez que o estado vem priorizando o EF1, os municípios acabem tendo mais autonomia e assumam maior protagonismo na definição de políticas para a segunda etapa do Ensino Fundamental, gerando iniciativas bem sucedidas em contextos locais, que, no entanto, não são capturadas em análises macros. Uma análise no nível da gestão municipal seria mais adequada para desenvolver essa hipótese.

A hipótese geral é interessante para explorar o caso da evolução dos municípios Centros Locais e Centros Zona. As políticas analisadas neste artigo – organizadas em torno do modelo de descentralização orquestrada parecem ter maior efetividade tendo em vista o caso desses municípios, em contextos em que os recursos físicos e humanos são menores e, talvez por isso, haja tanto maior abertura quanto dependência em relação às diretrizes educacionais estruturantes do estado.

É possível ainda supor que as medidas educacionais implementadas pelo estado não consigam, porém, lidar de modo eficiente com as especificidades de grandes cidades, como uma maior segregação socioespacial, e com maior capacidade de resistir a sua ação indutora e, especialmente, a sua busca de assumir um papel centralizador. No caso das dificuldades originadas das especificidades do contexto metropolitano, tampouco a rede municipal de Fortaleza, assim como as de outros grandes centros urbanos brasileiros e de outros países parecem estar conseguindo lidar com esse desafio. No entanto, na contramão dessa tendência, os municípios de região metropolitana, que costumam enfrentar problemas similares aos das metrópoles, vêm mostrando a maior evolução e os melhores indicadores entre todos os grupos analisados, o que, apesar do alto PIB per Capita desses municípios, merece ser melhor investigado. Por essa razão, uma terceira hipótese, mais específica, também deve ser aqui considerada: com maiores recursos e maior autonomia, é possível supor que esses municípios venham colocando em prática medidas específicas para o EF2 e nesse segmento realizando importantes investimentos.

# Referências

BRASIL, Índice de qualidade da educação. Brasília. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=6687&FlagNoticias=1&Itemid=6837 Acesso em: 21/01/2012

CEARÁ. Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa

Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará. Fortaleza: SEDUC, 2012.

CEARÁ. LEI Nº 12.452, de 06 de junho de 1995. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. DO Nº 16.576, Fortaleza, 27 de junho de 1995a

CEARÁ. LEI Nº12.442, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o Processo de Escolha de Diretores de Escolas Públicas Estaduais de Ensino Básico, em cumprimento ao disposto no item V do artigo 215 e no Artigo 220 da Constituição Estadual e dá outras providências. D.O Nº 19.05/95, Fortaleza, 19 de junho de 1995b

CENPEC. Registro Analítico da Política Educacional do Ceará 1995-1999. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Cenpec, 1999.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. *Cadernos Cenpec,* São Paulo, vol. 1, n.1, p. 09-34, dez. 2011.

IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

LIMA, Aléssio C. O Sistema permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) como expressão da Política Pública de Avaliação Educacional do Estado. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2007.

NASPOLINI, Antenor. A Reforma da educação básica no Ceará. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol.15, n 42, p. 169-186, mai./ago. 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; ARAÚJO, Gilda C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, no. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PADILHA, Frederica. V.; BATISTA, Antonio Augusto Gomes; ERNICA, Maurício; PUDENZZI, Luciana. Os municípios e a qualidade das escolas na segunda etapa do Ensino Fundamental: as regularidades e as exceções do desempenho no Ideb, Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, n 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.

PLANK, David. A unificação dos sistemas escolares estaduais e municipais Brasília 1998. 32 p. (Série Estudos, n. 6) Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola-publicacoes Acesso em:11/05/2012

RIBEIRO, L.C.Q. e KOSLINSKI, M.C.. Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. EURE (Santiago), Santiago, v. 35, n. 106, dic. 2009b.

SOARES, José Francisco. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). In: 10º Encontro de Pesquisa em Educação da

Região Sudeste. Pós Graduação em Educação na Região Sudeste em suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96 Ensaio: aval.pol.púb.Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004

VERAS, Maria Eudes B. Estado e financiamento da Educação no Ceará. Dissertação (Mestrado em Educação). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1990.

VIEIRA, Sofia L.; VIDAL, Eloisa M. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses, Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, set./dez. 2011

VIEIRA, Sofia L. Educação Básica no Ceará: Construindo um Pacto Colaborativo. In:OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org). Educação e Federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

I CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária. frederica.padilha@cenpec.org.br

II CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação Cultura e Ação Comunitária. Bolsista de Produtividade do CNPq. antonio.batista@cenpec.org.br

1 As principais limitações do Ideb vêm sendo indicadas por uma ampla literatura. Dentre elas, destacam-se as de avaliar apenas dimensões reduzidas dos objetivos educacionais, bem como de não levar em conta o valor agregado pela escola, nem de representar com confiança – dadas possibilidades de burla e de seleção de estudantes que efetivamente fazem a Prova Brasil – os níveis de proficiência medidos. Para análises das restrições do Ideb como medida de avaliação da qualidade, ver, por exemplo, SOARES (2011) e VIEIRA (2011).

2 A análise dos dados quantitativos se deu a partir do tratamento de dados de diferentes bases, sobretudo as do INEP como Consulta Ideb, Edudata Brasil e Sinopse Estatísticas, além das bases do IBGE e do Tesouro Nacional para dados sobre despesas com educação.

3 Para o exame das políticas educacionais cearenses no período, a opção metodológica recaiu sobre análise documental e a entrevista. As entrevistas foram realizadas com todos os secretários (ou, num único caso, secretário-adjunto) de Educação que assumiram a pasta desde 1995, bem como com outros atores que participaram do processo de deliberação a respeito das políticas ou de sua implantação, como secretários municipais e coordenadores da secretaria estadual de educação.

4 Os autores deste trabalho acrescentam, porém, a categoria "região metropolitana", incluída na categoria "metrópole" na classificação do IBGE (2007).

5 Baixo: < 3,5; Médio Baixo: [3,5 4,5); Médio: [4,5 5,5); Médio Alto: [5,5 6,5); Alto: > 6,5

6 Em 2009, menos de 10 escolas atingiram o nível médio-alto e alto, de modo que esses níveis não foram incluídos na análise.

7 Dados do PIB referentes ao ano de 2005

8 Em entrevista concedida no dia 23/11/2011, em Fortaleza. As demais citações do ex-secretário são da mesma entrevista.

9 As despesas municipais se referem à soma das despesas de todos os municípios. Esses dados só estão disponíveis a partir do ano 2000 na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, aqui utilizada.

10 Entrevista concedida na Seduc em 24/11/2011, em Fortaleza.

11 De acordo com o site da Seduc. Ver: http://portal.seduc.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3560&Itemid=221.

12 A cota-parte dos municípios é distribuída em função do Valor Adicionado Fiscal (VAF) e de indicadores sociais, na proporção de 75% e 25%, respectivamente. Os indicadores educacionais do município é o mais importante dentre os sociais (18%), e é representado pelo Índice de Municipal de Qualidade da Educação,"formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental e pela média municipal da proficiência obtida pelos alunos do 2º ano (Spaece Alfa) e 5º ano (Spaece e Prova Brasil). O maior peso do índice (12% do total de 18%) é relativo aos resultados de alfabetização medidos no 2º ano. O restante (...) concerne aos indicadores do alunos do 5º ano" (CEARÁ, 2012, p.86). Recentemente, o peso da taxa de aprovação no cálculo do índice foi reduzido.

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Entre a legalidade e a legitimidade: algumas considerações em torno da construção de uma agenda contratualista na educação mineira

**Maria do Rosário Figueiredo Tripodi**[I]

## Apresentação

Este texto apresenta resultados parciais de estudos realizados no âmbito de pesquisa de doutorado em desenvolvimento junto à pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. O objetivo desse trabalho foi examinar, sob o ponto de vista legal, os primeiros passos dados por Minas Gerais rumo à institucionalização de uma agenda para a educação básica pautada pelos contratos de gestão, que se inicia a partir de 2003, com a reforma estatal. Começando com algumas notas teóricas sobre a chamada reforma gerencial, na qual se insere o contratualismo, em seguida, são discutidos o conceito lockeano de contrato social e as características dos contratos de gestão, de modo a examinar se, em alguma medida, estes podem ser considerados tributários daquele. Por fim, apresenta-se a estratégia utilizada pelo governo mineiro à maneira de viabilizar a instituição do modelo contratual na área educacional, examinando suas possíveis contradições tendo em vista a ideia, largamente aceita, de "acordo" como expressão de consenso e legitimidade.

O estudo tem sido realizado a partir de análise documental de planos e atos normativos, numa perspectiva qualitativa de pesquisa.

## Considerações preliminares

A investigação sobre a administração pública não é um debate exclusivo dos nossos dias. Já em 1762, século XVIII portanto, J.J. Rousseau indagava se poderia existir "alguma regra de administração legítima e segura", diante do caráter humano e das leis tais quais eram concebidas. (ROUSSEAU, 1762).

Certamente, a sociedade e as leis mudaram em relação àquelas que inspiraram o autor *Do Contrato Social*, contudo, a busca por técnicas mais modernas de gestão pública que possam favorecer o desenvolvimento dos países e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos tem sido o foco de governos em várias partes do mundo, ao longo dos tempos.

A tentativa de aprimorar a atuação da administração pública de modo a alcançar melhores

resultados do ponto de vista tanto da eficiência, quanto da eficácia, levou boa parte dos países democráticos, a partir da década de 1980, a investir em novos arranjos institucionais com a adoção de diferentes modelos de gestão. Para tal, novos formatos jurídicos e institucionais passaram a ser utilizados, o que levou a administração estatal a ser caracterizada de "Nova Gestão Pública" ou Reforma gerencial, conforme a definiu Luiz Carlos Bresser – Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Segundo Abrucio (2006), a administração pública encontra-se, na contemporaneidade, em um contexto "revolucionário", na medida que se busca introduzir um conjunto de medidas cuja "finalidade é modificar, no mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática". (p. 174). Nesse contexto de novos arranjos, a "contratualização de resultados" ou "contratos de gestão" surge como um dos importantes instrumentos à maneira de elevar o desempenho da máquina estatal, o que, supostamente, se traduziria, numa etapa posterior, em uma melhor qualidade dos serviços públicos oferecidos.

# O contratualismo como fundamento e natureza do Estado

A teoria desenvolvida por John Locke (1660) em torno do fundamento e da natureza do Estado parte de duas premissas básicas: I) O contratualismo nasce do individualismo e II) O princípio de legitimação das sociedades políticas é exclusivamente o consenso.

Segundo ele, para entendermos bem o poder político devemos levar em conta o estado de natureza em que os homens se encontram. Nesse estado, as pessoas vivem em total liberdade, dentro dos limites da lei da natureza, sem que seja necessária a autorização ou a dependência da vontade de outrem para realizar seus intentos; as pessoas são, além de livres, iguais, e "qualquer poder e jurisdição são recíprocos, e ninguém tem mais do que qualquer outro". (LOCKE, 2010, p. 15). Portanto, sendo da mesma ordem e da mesma espécie, com as mesmas vantagens, as "criaturas" são todas iguais, sem sujeição a nenhum outro indivíduo.

A noção de estado natural lockeana não deve, porém, conforme alerta Bobbio (1986), ser confundida com a noção teológica, que está vinculada a um estado de graça.

Embora tanto na perspectiva teológica, quanto na jurídico-política o estado do homem seja entendido como insuficiente para se alcançar a totalidade da condição humana, no primeiro caso, o homem só se redime a partir da salvação, por meio da graça, enquanto na perspectiva de Locke, o homem exige como "instrumento de integração ou aperfeiçoamento de sua condição humana [...] o estado civil". (BOBBIO, 1986, p. 170).

É, pois, a partir da observação das premissas de que o contrato nasce do individualismo e que o consenso é o único princípio de legitimação das sociedades políticas que se pode compreender a teoria de Locke acerca da instituição do poder civil.

O autor, ao tratar do começo das sociedades políticas, lembra que os homens, pela sua natureza, "são livres, iguais e independentes, e por isso nenhum pode ser expulso de sua propriedade e

submetido ao poder político de outrem sem dar seu consentimento"(LOCKE, 2010, p. 68), que só se efetiva a partir de um acordo entre todos os membros de uma comunidade que decidem abandonar o estado de natureza.

Apreende-se daí, então, porque o contrato só pode se dar a partir do individualismo. Somente "eu", com a minha liberdade, posso renunciar à condição a que me encontro e pactuar, firmar um acordo com outro.

Essa primeira premissa leva, necessariamente, à segunda. À medida que apenas indivíduos originalmente livres e iguais se submetem a um poder comum, esse acordo deve ser entendido como instrumento necessário à afirmação do princípio da legitimação; afinal, o poder concedido a outrem não derivou da coação, de um estado de escravidão ou constrangimento.

Isso significa que o governante, ao contrário do pai ou do dono de escravos, cujo dever de obediência vem de outros artifícios, necessita que sua autoridade obtenha consentimento para que seja considerada como legítima.(BOBBIO, 1986).

Todavia, em Locke, a transferência dos direitos naturais é parcial à medida que, ingressando na sociedade civil, os indivíduos renunciam a um único direito que é o de fazer justiça com as próprias mãos e conservam todos os outros, principalmente, o direito de propriedade que é o sentido último para que os indivíduos instituam o estado civil. O próprio Locke assim se expressa a esse respeito: "Por poder político entendo o direito de fazer leis com penalidade de morte e, por conseguinte, com toda penalidade menor, para o fim de regulamentar e conservar a propriedade." (LOCKE, 2010, p. 84). Embora não pareça haver dúvidas de que, neste trecho, Locke refere-se à propriedade, em sentido restrito, ao longo de seu "Segundo Tratado", ele explica que "por propriedade entendo, aqui e alhures, aquilo que os homens têm, quer na própria pessoa, quer nos bens materiais". (p. 115).

Ao consentimento necessário para firmar o pacto, Locke introduz o conceito da maioria. A partir do momento em que o corpo político é instituído, as deliberações dos seus componentes são consideradas deliberações de todo o corpo político.

Para Bobbio, a "aceitação da regra da maioria indica que, ao ingressar na sociedade política, os indivíduos renunciam à sua independência natural, reconhecendo-se como partes integrantes de um conjunto." (BOBBIO, 1986, p. 222).

Sujeitos, então, de um acordo, os homens transferem parcialmente seus direitos naturais à maneira de se formar um corpo político em benefício de todos, sobretudo, um corpo político que se comporte como juiz imparcial nas causas.

## Limites dos poderes executivo e legislativo

Para Locke, o principal objetivo para que os homens renunciassem à condição de liberdade e independência em que viviam no estado de natureza é a preservação da propriedade privada. Isso

porque, para o autor, nesse estado, faltam-lhes as condições necessárias: I) uma lei estabelecida que definisse o que é justo e injusto e a medida comum para resolver as controvérsias entre os homens; II) um juiz que julgue com imparcialidade e autoridade tais controvérsias e III) um poder que sustentasse as sentenças expedidas, garantindo-lhes a execução. (LOCKE, 2010).

Nesse ponto, o autor vai introduzir a figura dos poderes legislativo e executivo como detentores desse direito original. À medida que os homens abandonam a igualdade e a liberdade para que o legislativo disponha desses bens com a intenção de preservar os homens, a sua liberdade e a propriedade, aqueles que detiverem o poder legislativo ou "o poder supremo de uma comunidade", como o intitula Locke, "tem a obrigação de governá-lo mediante leis estabelecidas, promulgadas e conhecidas do povo, e não por meio de decretos extemporâneos [...]".(LOCKE, 2010, p. 86).

Considerado como o poder supremo, o legislativo deveria ser, segundo o autor, a primeira providência "positiva" de todas as comunidades, que agiria no sentido de preservá-las.

> O poder legislativo não é, pois, somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e intocável nas mãos a quem a comunidade o confiou; nem pode ser um edito, seja de quem for, concebido de qualquer modo ou apoiado por qualquer poder, ter a força e a validade de lei se não tiver a sanção do legislativo eleito pela comunidade; faltando isto, a lei não teria o que é imprescindível à sua natureza de lei: o consentimento da sociedade sobre a qual ninguém tem o poder de legislar, a não ser por seu próprio consentimento e autoridade que outorga. (LOCKE, 2010, p. 90).

O que o autor passa a discutir, então, é o poder legítimo para elaborar as leis, que deve ser resultado da aprovação pública e não da coação ou tirania de um soberano. Conclui-se, dessa maneira, que na figura do legislativo convergem o consentimento e a renúncia de um determinado estado ou situação, por parte dos cidadãos, em prol de um bem maior.

Não se pode, pois, falar em pacto, se as leis editadas pelo legislativo não são a expressão da comunidade quem consentiu a sua existência ou se, por alguma razão, esse mesmo legislativo abriu mão de uma prerrogativa sua em favor de outrem, por exemplo, para o executivo.

Nesse sentido, Locke vai apresentar os limites a que deve submeter o legislativo para que seja digno do consentimento recebido pela comunidade e a quem, unicamente, deve prestar contas.

O primeiro limite diz respeito ao objeto transmitido pelos homens ao poder civil. De acordo com a teoria lockeana, apenas a capacidade de conservar e proteger os seus bens são objeto de renúncia por parte da comunidade. O direito à vida, à liberdade e aos bens são considerados direitos naturais e, logo, inalienáveis e invioláveis.

A afirmação do princípio da legalidade, que proíbe a autoridade suprema governar com atos extemporâneos, com "decretos casuísticos, de acordo com o interesse de grupos e circunstâncias envolvidas" corresponde ao segundo limite apresentado por Locke. Segundo o autor, referindo-se à delegação de poderes, "é essa a finalidade dos homens transferirem todo poder que possuem naturalmente à sociedade à qual se filiam, sociedade que deposita o poder legislativo nas mãos que

julga mais aptas para esse encargo, para que os homens sejam governados por leis explícitas [...]". (LOCKE, 2010, p. 93). Ainda de acordo com o autor, se o poder fosse exercido por meio de decretos extemporâneos e resoluções indeterminadas, os "homens ficariam em situação pior que no estado de natureza". (p. 94).

Já o terceiro limite trata da liberdade econômica a partir da preservação da propriedade que representa a razão pela qual os homens tenham desejado se associar. Para Locke, é inaceitável que o poder legislativo possa dispor arbitrariamente das propriedades dos cidadãos ou tirar parte delas sem o seu expresso consentimento.

Por fim, como quarto e último limite, discute-se o princípio da delegação de poder. O autor afirma que quem recebeu uma delegação não pode, por sua vez, delegar a outros o poder que lhe foi investido. Portanto, o legislativo não pode delegar ao executivo a prerrogativa de fazer as leis como lhe foi confiado pela sociedade. Em relação a essa situação, Bobbio (1986) esclarece que "quando isso acontece, os direitos naturais do povo correm perigo e a sociedade civil corre o risco de transformar-se em uma sociedade despótica". (p. 226). Não é de outra coisa que trata Locke ao afirmar que:

> [...] quando o povo escolher seus representantes, todos sujeitar-nos-emos a regras e seremos regidos pelas leis feitas por estes homens. Dessa forma, ninguém mais poderá querer que outros lhes elaborem as leis; nem pode o povo estar sujeito por quaisquer leis que não as que forem promulgadas pelos que escolheu e autorizou a fazê-las. Como o poder do legislativo deriva do povo por concessão ou instituição positiva e voluntária, implica somente em fazer leis e não em fazer legisladores, e o legislativo não terá poder de transferir tarefa de fazer leis para outras mãos. (LOCKE, 2010, p. 96).

Fica claro pelo trecho acima, que a partir do momento que determinado homem ou grupo toma para si o trabalho de elaborar as leis, sem que o povo os tenha elegido para tal empresa, elas não terão autoridade e o povo não será obrigado a obedecê-las. Se a vontade arbitrária do governante se sobrepõe às leis, que, por sua vez, são a vontade do povo, expressa pelo legislativo, o poder altera-se e não se pode mais falar em pacto, em contrato.

# Contratos de gestão: breve histórico

A abordagem contratualista, no âmbito da administração pública, ao que tudo indica, surge mesmo no contexto da crise fiscal dos estados como mecanismo para melhorar a eficiência e eficácia da máquina estatal.

Embora na França, de acordo com Trosa (2011), os contratos de gestão nunca tenham sido utilizados no serviço público tradicional, como um meio de gestão geral, mas como um tentativa experimental, foi em território francês que esses instrumentos de gestão ou contrato de desempenho como são chamados, nasceram, como recomendação do Relatório Nora, de 1967, produzido pelo Comitê Interministerial de Empresas Estatais, a pedido do governo Francês. De maneira mais simples, eles podem ser definidos como um relacionamento negociado entre os diversos atores do

aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade civil. (SARAVIA, 2005).

No caso francês, os primeiros instrumentos desta natureza tinham o intuito de analisar a situação das empresas francesas que "apresentavam sintomas de deterioração provocada pelo excesso de formalidades e controles por parte do poder central" (SARAVIA, 2005, p. 01).

No caso brasileiro, Saravia afirma que a utilização de contratos remonta aos anos de 1980, sendo a Rede Ferroviária Federal a primeira a admitir essa forma de gestão. Já em 1991, a então Companhia Estatal Vale do Rio Doce firmou um convênio, denominado "convênio de desempenho", com o Ministério da Infraestrutura, cujo conteúdo mantinha fortes relações com os contratos de gestão. Em uma etapa posterior, a mesma VALE negociou esses convênios de desempenho com suas subsidiárias.

Em maio do mesmo ano, o governo Collor instituiu o Programa de Gestão de Empresas Estatais, por meio do decreto nº 137, de 27 de maio de 1991, com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais, incorporando, para tal, os contratos de gestão. Na verdade, o Decreto 137/91 veio ampliar o conteúdo de outro, o Decreto 91, de 1º de fevereiro de 1991 que cria, no âmbito do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), com a atribuição de compatibilizar decisões setoriais relativas às empresas estatais com a política macroeconômica.

Embora o Tribunal de Contas tenha manifestado sua preocupação com a possibilidade dos contratos de gestão inviabilizarem o controle exercido por ele, conforme esclarece Saravia (2005), no período de 1994 a 1996, a Petrobrás celebrou seu contrato de gestão com a União, por meio do Decreto nº 1.050, de 28 de janeiro de 1994, em que foram estabelecidas condições para a contratualização.

Segundo Pacheco (Pacheco, 2011, p. 197), os contratos de gestão vinculam ministérios ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas a prestadores de serviços públicos, esperando, com isso, melhorar a qualidade dos serviços prestados a partir de uma maior flexibilidade concedida, melhor desempenho, produtividade, eficiência e eficácia. Tem-se, então, uma troca de autonomia de gestão por compromissos prévios com resultados.

A autora ainda salienta que por meio de metas pré-pactuadas entre as partes, a contratualização substitui, no serviço público, o controle clássico político, efetivado pela hierarquia, por outro modelo, baseado em resultados. Mesmo considerando que as experiências que vêm sendo realizadas guardam conteúdos diversos, Pacheco afirma que há evidências de que os contratos de gestão vêm contribuindo para a melhoria do desempenho das organizações públicas. (PACHECO, 2011).

Analisando o histórico da administração pública brasileira, marcado pelo patrimonialismo, clientelismo e nepotismo, Torres (2007) considera "problemáticos e, em alguma medida, ingênuos", (p. 29) os novos arranjos institucionais, no âmbito da contratualização. O primeiro alerta feito pelo autor relaciona-se ao risco de se acabar com a estabilidade por meio da flexibilização, que permite não só a demissão do funcionário concursado estável, como também a

contratação de especialistas via regime da CLT. A utilização do mecanismo de flexibilidade dos recursos humanos é defendido sob o argumento de que na iniciativa privada a falta de estabilidade favorece os mecanismos de cobrança e produtividade.

Entretanto, Torres (2007) argumenta que nada justifica a aposta de que os ganhos de produtividade seriam maiores que os riscos de deixar a administração pública desprotegida contra os ataques vorazes dos políticos, especialmente no contexto do presidencialismo de coalização, como é o caso brasileiro. O que está sendo sinalizado é que a flexibilização dos recursos humanos, característico da abordagem contratualista, tem potencial para fomentar a patronagem, à medida que cargos públicos podem ser tornar moedas de troca para manutenção de apoio político. É nesse sentido que o autor diz que não se pode ter certeza se os ganhos de produtividade seriam maiores sem a estabilidade.

Para a autora francesa Sylvie Trosa (2010), o contratualismo parte de uma ideia diferente da desconcentração ou da delegação, pois não se busca, com os contratos, impor decisões, nem tampouco conceder liberdades a agências ou ministérios sem contrapartida; não se podendo falar, dessa maneira, em imposição nem em sujeição, mas, fundamentalmente, de negociação entre as partes envolvidas.

Trosa chama a atenção, também, para a necessidade de se redimensionar o conceito de contrato, pois ao se referir a este modelo de gestão, o que está em jogo, segundo ela, não é a defesa de um estado mínimo, mas a certeza de que o Estado não pode mais ser tomado como um estado providência, fazendo tudo ele mesmo, e por isso "contrata" outros para executar determinadas tarefas; em outras palavras, o que se tem é "um estado que administra menos para controlar melhor", um estado que tem uma visão do futuro e "avalia os resultados para retificar suas políticas". (Trosa, 2010, p. 57).

A ideia do contratualismo, desvinculada da delegação ou desconcentração, tem como proposta fazer com que os sujeitos do processo passem a ter voz não só no momento de operacionalizar, mas também no de decidir o que fazer. Trata-se de buscar um equilíbrio entre dois pontos: permitir que as burocracias intermediária e de frente, consideradas executoras, tomem decisões, flexibilizando o nível hierárquico, pois apenas a alta administração o poderia fazer, sem, no entanto, perder de vista a responsabilização pelas escolhas realizadas e suas consequências para o conjunto da sociedade. Não se tem, na perspectiva contratual, de um lado, pessoas que sabem tudo e, de outro, as que apenas obedecem e executam. O que existe são "atores de naturezas diversas que, dentro do quadro dos objetivos governamentais, têm todos qualquer coisa a dizer ou a fazer com que ouçam". (Trosa, 2010, p. 74).

Levando em conta a reordenação dos lugares que os atores passam a ocupar e a forma de gestão que o contratualismo enseja, autores que vêm tratando do tema (TORRES, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2009; TROSA, 2010; PACHECO, 2011) reconhecem que o novo arranjo institucional implica, necessariamente:

> I) mensuração de resultados; II) negociação baseada na escuta e acordo; III) equilíbrio e a equidade; IV) atenção com a abordagem legalista; V) clareza das normas; VI) adesão e

envolvimento dos servidores; VII) criação de comissões de acompanhamento e avaliação com autonomia funcional e política e competência técnica; VIII) definição clara e realista dos resultados a serem contratados; IX) garantia de recursos orçamentários para o cumprimento das metas estipuladas; X) instrumentos de *accountability* vertical e horizontal.

# O contratualismo no governo mineiro: das razões declaradas

Em 1º de janeiro de 2003, o governador de Minas Gerais, Aécio Neves, assume o Palácio da Liberdade disposto a reformar o aparelho estatal, reorganizando processos, procedimentos e priorizando atividades, de acordo com o proposto no seu plano de governo "Prosperidade: a face humana do desenvolvimento".

Para Anastasia (2006), o déficit orçamentário existente em Minas, desde 1996, levava o Estado a um delicado quadro fiscal, cujas consequências mais palpáveis eram a falta de recursos para as despesas, inclusive com a folha de pagamento dos servidores. A essa falta de recursos, ou como consequência dela, a ação governamental também experimentava uma crise de legitimidade, agravada pelos servidores que, diante do quadro, estavam desestimulados e apáticos em relação ao futuro do Estado.

Para o autor, esse quadro decorria de uma soma de fatores negativos, "todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento" (ANASTASIA, 2006, p. 14). A forma de funcionamento do Estado, na visão de Anastasia, era "obsoleta e bolorenta", incapaz de responder às necessidades da população nos diversos setores do governo.

Depreende-se das palavras do então vice-governador que o problema do Estado não era, exatamente, a falta de recursos, mas a forma de geri-los, embora essa constatação aponte para uma aparente contradição, uma vez que o próprio autor nos dá conta do déficit orçamentário que comprometia os pagamentos.

De toda forma, seria preciso introduzir novos mecanismos de gestão no aparelho estatal, um conjunto de medidas de rápido impacto "para modificar, de uma vez, o padrão de comportamento da Administração estadual" (p. 14). Seria necessário um "choque de gestão" nas estruturas administrativas que possibilitasse racionalizar gastos, além de monitorar e avaliar mais eficazmente as ações e resultados das intervenções governamentais.

Para o então candidato a Governador Aécio Neves, a necessária mudança administrativa estabeleceria um novo paradigma de desenvolvimento e de atuação de governo no qual não caberia mais a filosofia desenvolvimentista, caracterizada pelo "Estado-empresário". (NEVES, p. 17). O foco da sua gestão estaria, segundo ele, não na intervenção direta do governo na esfera produtiva, mas no desenvolvimento do capital humano, sendo os meios e o papel desse novo modelo de Estado "a regulação, a coordenação e a indução de projetos, em alianças e parcerias com o setor

privado, municípios e setores organizados da sociedade". (p. 17).

Nessa reorganização administrativa, buscava-se "adequar o aparelho do Estado às mudanças da sociedade, com um perfil consentâneo com as necessidades de autonomia na gestão pública, sem se descurar da manutenção do necessário controle formal, agora acrescido pelo controle social". (NEVES, p. 156).

Muitas propostas apresentadas no plano de governo de Aécio Neves (2003-2006), projetam no estado de Minas Gerais a experiência de reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso. O papel do Estado, mais voltado à coordenação e indução de projetos, a autonomia de gestão, a institucionalização das parcerias-público-privadas são características claras da Reforma Gerencial idealizada e posta em prática pelo ministro Bresser-Pereira, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995.

Assim como no modelo federal, a preocupação com as formas de controle, não apenas por parte do governo, mas também por parte da sociedade civil, é uma recorrência quando se analisa a proposta do governo estadual. O aperfeiçoamento de práticas que reforcem princípios democráticos, levem à participação da sociedade na condução das políticas, como a criação e fortalecimento dos conselhos de política pública e a instituição de ouvidorias são alguns exemplos dos mecanismos que se fazem presentes no discurso oficial e se apresentam como desdobramentos quase que naturais de determinados processos, como é o caso das parcerias público-privadas. Particularmente, neste caso, fica implícita a ideia de que a capacidade de a sociedade exercer o controle sobre os programas de governo ou sobre a implementação de políticas públicas é inerente à criação das situações nas quais se faz necessário o controle, como é o caso, por exemplo, das parceiras público-privadas, cuja implementação pressupõe, como vem apontando a literatura especializada, um alto nível de acompanhamento pelos conselhos de políticas públicas.

# A implementação: percursos

A pesquisa documental, no âmbito desta pesquisa, traz evidências de que as primeiras medidas para a implementação do contratualismo foram tomadas ainda no período de transição governamental, quando o governador Itamar Franco solicitou à Assembleia Legislativa delegação de poderes, cujo exercício de competência se daria pelo futuro governante, no caso, Aécio Neves.

Em 12 de novembro de 2002, Itamar Franco encaminha uma mensagem à Comissão de Constituição e Justiça do Legislativo, que recebe o número 343/2002, na qual é proposta a delegação de Poderes ao Governador do Estado, a vigorar até 31.01.2003, com atribuições para elaborar leis delegadas a fim de alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo.

O objetivo apresentado na proposta era permitir a racionalização da estrutura administrativa do Estado, com poderes limitados a:

> I) Criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da Administração Direta, bem como entidades da Administração Indireta, definindo

suas estruturas básicas, atribuições, objetivos e denominações;

II) Criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso anterior, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática;

III) Proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e ao remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da aplicação dos incisos I e II;

IV) Alterar vinculações de entidade da Administração Indireta. (Mensagem nº 343/2002).

Após a sua análise pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa, a Mensagem 343/2002 recebe uma emenda relativa aos objetivos propostos para a modificação da administração indireta, mas acaba sendo aprovada, com apenas um voto contrário. Os demais deputados que compunham a Constituição concluíram pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade da proposição que é transformada no Projeto de Resolução – PRE nº 2.472/2002.

A análise da fundamentação da mensagem evidencia que a única emenda apresentada por esta Comissão está relacionada não a uma convicção ou reflexão pautada por princípios éticos, por parte dos parlamentares, decorrente, porventura, da análise do pedido feito com vistas aos possíveis efeitos do ato de delegação. Ela é resultante tão somente do constrangimento legal imposto pela Constituição Estadual quem embora o seu art. 72 preveja a delegação de poderes como uma das espécies normativas do processo legislativo, o seu art. 14, § 8º veta a possibilidade do uso desse dispositivo legal para a instituição ou extinção de entidades autárquicas ou fundacionais, embora possa ser utilizada para modificar a estrutura orgânica ou alterar competências, atribuições e objetivos.

Seção IV

Da Administração Pública

[...]

§ 8º – É vedada a delegação de poderes ao Executivo para criação, extinção ou transformação de entidade de sua administração indireta. (MINAS GERAIS, 2012).

Foi sob essa única vertente, de natureza jurídica, que os parlamentares reformaram, por meio da Emenda nº 1, que suprimiu o inciso III, do art, 1,º o projeto de resolução da delegação de poderes ao Executivo, já que a Carta Mineira exige lei ordinária para criar ou extinguir autarquias e fundações públicas.

No que se refere aos demais assuntos, objeto de delegação, assim se expressaram os deputados:

[...] não vislumbramos óbices de natureza constitucional, de modo que as matérias nela

> arroladas são passíveis de delegação deste Poder Legislativo, mediante resolução que delimite o conteúdo e os termos de seu exercício. [...] Em face do exposto, concluímos pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade da Mensagem nº 343/2002 na forma do projeto de resolução. (MINAS GERAIS, 2002, p. 2).

Em 28 de novembro de 2002, sete dias, portanto, após ser aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, a PRE 2472/2002 segue para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária onde, também, não encontra maiores obstáculos para ser aprovada, sob o argumento de que todo ato administrativo deve estar em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, o relator do Projeto, nesta Comissão, argumenta que eventuais abusos do Executivo na disciplina das matérias podem ter seus efeitos suspensos por ato da própria Assembleia, "que tem a obrigação de fiscalizar os atos da administração pública, com o auxílio do Tribunal de Contas". (MINAS GERAIS, 2002, p.2).

Um dia após a aprovação na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, o PRE chega à Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa que cuidou de reafirmar a importância de se garantir os princípios constitucionais, tanto no âmbito federal, quanto estadual, no que diz respeito à impossibilidade de se delegar poderes que objetivem extinguir ou transformar a administração indireta. Contudo, é reconhecida a importância do uso de leis delegadas a fim de se atender à celeridade dos procedimentos. Após a fundamentação de três laudas, o Presidente, e também relator, vota pela aprovação da PRE 2472/2002, seguido por outros três parlamentares, e tendo dois votos contrários.

Um dos deputados contrários à aprovação da Proposta, Deputado Rogério Correia, que apresentou quatro emendas ao texto, requeria, em uma delas, que os projetos de lei de que tratava a Resolução em votação fossem apreciados pela Assembleia Legislativa. Contudo, no Parecer sobre as Emendas recebidas, a mesma Comissão de Administração Pública entendeu que o conteúdo de tal emenda só obstaculizaria a celeridade que se impunha às providências como "à recuperação das finanças do Estado e à adequação da máquina administrativa estadual à demanda dos dias atuais" (MINAS GERAIS, 2002, p. 2), rejeitando-a, por isso, assim como as demais. Em seguida, o PRE segue para a Comissão de Redação Final e em 12 de dezembro de 2002, é promulgada a Resolução 5210, nos termos que se seguem:

> Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais aprovou, e eu promulgo a seguinte resolução:
>
> Art. 1º – Fica delegada ao Governador do Estado, nos termos do art. 72 da Constituição do Estado, atribuição para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura administrativa do Poder Executivo, sem abertura de crédito especial e com poderes limitados a:
>
> I – criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, incluídos os autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, objetivos e denominações;

II – criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I deste artigo, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da sistemática vigente na data da publicação desta resolução;

III – alterar as vinculações das entidades da administração indireta.

Art. 2º – A delegação de atribuição constante nesta resolução estende-se até a data de 31 de janeiro de 2003.

Art. 3º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º – Revogam-se as disposições em contrário. (MINAS GERAIS, 2002)

O resultado concreto de toda a tramitação do PRE que desembocou na Resolução 5210/2002 foi a edição de sessenta e três leis delegadas. Assim, com a delegação, a prerrogativa de elaborar as leis, concedida ao executivo pelo legislativo, levou a um novo desenho do Poder Público Estadual, em todos os seus setores: educação, saúde, segurança, transporte, planejamento, entre outros.

Nesse novo modelo administrativo, estariam, supostamente, os princípios responsáveis por emprestar ao Estado características como modernidade, agilidade e eficiência, adequando-o aos novos tempos, e, ao mesmo tempo, garantindo transparência aos atos e ações do governo. (NEVES, 2003). Dentre eles, a flexibilização das estruturas administrativas e de recursos humanos com a redução do número de secretarias, extinção de cargos comissionados, criação de outros cargos temporários considerados estratégicos, integração de funções da área-meio dos órgãos públicos como planejamento, administração e finanças, criação de auditorias em cada secretaria, fundação e autarquia, vinculadas à Auditoria Geral do Estado, a fim de controlar os gastos efetuados pelos agentes públicos e a criação de função gratificada para funcionários de carreira, em substituição aos cargos comissionados.

# O Estado para resultados

Reeleito em primeiro turno com uma votação expressiva, o segundo mandato do ex-governador Aécio Neves (2007-2010) teve como mote a aprofundamento do Programa "Choque de Gestão". Em seu plano de governo "Pacto por Minas – Estratégias para a Transformação Social" o então candidato à reeleição afirma que uma "segunda geração do Choque de Gestão" era necessária ao adensamento dos resultados decorrentes da primeira fase da reforma, que reorganizara as estruturas administrativa e legal do Estado, dando-lhe condições de governança em todos os setores.

Para que os efeitos positivos dos resultados da primeira fase do Choque de Gestão supostamente pudessem ser sentidos pela sociedade, o plano de governo apresenta como prioridade o estabelecimento de alianças entre os setores público e privado, o terceiro setor, as universidades, utilizando-se, para isso, "a adoção de metodologia baseada em indicadores de resultados, com gerenciamento intensivo, mediante clara responsabilização dos partícipes pelas metas, projetos e

atividades". (NEVES, p. 23). Essa convicção vinha, segundo o candidato à reeleição, de um consenso, "aqui e alhures, de que o crescimento com maior igualdade seria criado por mercados livres e empresa privada". (p. 16).

Outra questão bastante recorrente no plano de governo diz respeito às formas de controle, tanto por parte do governo, quanto da sociedade. A premência de se buscar meios que permitissem aos cidadãos acompanhar, avaliar e cobrar os resultados esperados das políticas é uma constante no documento. O aperfeiçoamento das formas democráticas de controle social da Administração pública parece ser uma das importantes metas para a segunda gestão do governo que avançaria, em conformidade com o discurso oficial, "com a aprovação de reformas institucionais que transformem a dinâmica política, tornando as instituições políticas responsivas, eficientes e confiáveis." [...] Por isso, seria "imperioso que as instituições funcionem e que a política seja mais transparente e praticada em estrita consonância com os valores éticos". (NEVES, p. 14). Preocupado, ainda, com o fortalecimento dos princípios democráticos, Aécio Neves defende o fortalecimento do legislativo, uma vez que "a democracia precisa de um Poder Legislativo revigorado, eficiente e representativo[...]". (p. 16).

Para levar a termo o modelo pretendido, aprofundando a abordagem gerencial iniciada no mandato anterior, sobretudo no que diz respeito à implementação do programa Estado para Resultados e seus desdobramentos na contratualização, o governador recorre novamente à delegação, dada pela Assembleia Legislativa, que neste segundo momento permite ao Executivo elaborar 67 leis, quatro a mais que as 63 da primeira gestão.

Em plena sintonia com a gestão voltada para resultados, a Lei Delegada de nº 112, de 25 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a organização e estrutura da administração pública, revogando a Lei Delegada nº 49/2003, expressa, no art. 4º, que o objetivo da administração pública será o estabelecimento de políticas que visem à melhoria dos indicadores sociais, à redução das desigualdades regionais e ao desenvolvimento socioeconômico do Estado, conjugado com a eficiência nos gastos públicos e a manutenção do equilíbrio e da responsabilidade fiscal",

## Acordo de resultados

Calcado em um discurso democrático e eficiente de gestão é que o governo Aécio Neves tão logo se reelege institui o programa *Estado para Resultados*, embora a contratualização já estivesse sendo adotada por Minas Gerais desde o ano de 2003, sendo a Secretaria de Estado da Educação uma das últimas a contratar desempenho com o Governador.

Do ponto de vista formal, o *Acordo de Resultados*, como foi denominado o contratualismo em Minas, compõe-se de três peças: I) termo de acordo celebrado, com a descrição do objeto pactuado, as metas para cada um dos objetos, a sistemática de acompanhamento e avaliação e a descrição das autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras concedidas; II) relatórios de execução das metas e III) relatórios de avaliação do Acordo.

Na primeira experiência da área educacional, o acordo possuía apenas 01 etapa, ou seja, a

pactuação ocorria somente entre o dirigente máximo da Secretaria, no caso a secretária de educação, e o governador, quando foram pactuados: I) resultados finalísticos, ou seja, produtos contratados e avaliados por meio de um conjunto de indicadores que buscam constatar a efetividade da ação governamental; II) projetos estruturadores, que podem ser definidos como aqueles cujas ações gerenciais são prioritárias para se atingir os resultados previstos nas áreas de resultados, ou, como o próprio nome sugere, são os projetos que, de certo modo, estruturarão o caminho para que os resultados possam se efetivar e III) iniciativas de gestão, que correspondem a um conjunto de atividades de caráter administrativo, considerados determinantes para a execução dos projetos estruturadores e que alinham os programas setoriais à política macro governamental prevista no *Choque de Gestão*.

No ano seguinte, um novo Acordo foi firmado e nesta edição, uma importante mudança apresentada. Se em 2007, apenas o dirigente máximo da secretaria pactuava resultados com o governo, em 2008, a contratualização foi desdobrada em 02 etapas. Na primeira fase, o processo se mantinha como no ano anterior, mas na fase subsequente, a Secretaria de Estado da Educação, representada formalmente pela secretária de Estado, passou a contratar resultados com as suas equipes de trabalho: unidade central da SEE, as 46 Superintendências Regionais de Ensino e todas as escolas da Rede Estadual de Ensino.

## Entre a legalidade e a legitimidade: algumas indicações finais

A ordem legal brasileira, tanto no âmbito federal, quanto no estadual, prevê em seus textos a possibilidade de se delegar, ao Executivo, a atribuição de elaborar leis, conforme dispõem os art. 59, IV, e 68, da Constituição Federal, bem como o art. 72 da Carta Mineira.

As duas gestões do Governador Aécio Neves (2003-2006/2007-2010), como já foi dito, foram marcadas pela edição de leis delegadas, contabilizando um número de cento e trinta: 63 no início de 2003 e 67 em janeiro de 2007, todas relacionadas à reforma administrativa do Estado.

Dentre elas, está a Lei Delegada nº 112, que instituiu o Acordo de Resultados, no âmbito do Programa *Estado para Resultados*, dispondo sobre suas diretrizes, sobretudo, o formato do "acordo" a ser pactuado entre as várias secretarias e, posteriormente, com suas equipes de trabalho.

Sob a perspectiva da legalidade, os atos do Executivo, que viabilizaram a contratualização, não são passíveis de contestação, à medida que obedecem aos critérios do ordenamento jurídico brasileiro, encontrando amparo nos textos constitucionais.

O "acordo", contudo, parece carecer de legitimidade, da coerência lógico-formal dos processos decisórios, à medida que o legislativo, "poder supremo da comunidade", como o definiu Locke (1660), renunciou ao poder que "a comunidade o confiou", por meio da delegação requerida pelo Executivo. Afinal, "como o poder do legislativo deriva do povo por concessão ou instituição positiva e voluntária, implica somente em fazer leis e não em fazer legisladores, e o legislativo não

terá poder de transferir tarefa de fazer leis para outras mãos". (LOCKE, 1660, p. 96).

Agindo dessa forma, como acertadamente observou Faria (1981), "soberanos não são mais nem o Legislativo e o Judiciário, mas os órgãos regulamentadores e executores do Executivo" (p.102) que, por meio de "decretos extemporâneos", ditados sob o justificativa de atender a critérios de eficiência e política econômica, encerra o risco de um retrocesso autoritário na sociedade, inscrevendo-a, em última análise, num regime centralizador.

# Referências bibliográficas


ABRUCIO, F.L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In. BRESSER-PEREIRA; L.C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 173-199.

ANASTASIA, A.A. "Antecedentes e Origem do Choque de Gestão." In. VILHENA, Renata et al. (Org.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L.C. "Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995". In *Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (orgs.), Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2009, pp.3-44.

BOBBIO, N. *Locke e o direito natural*. Brasília: Brasiliense, 1986.

FARIA, J.E. *Direito, Modernização e Autoritarismo: Mudança Sócio-Econômica x Liberalismo Jurídico.* Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, 1981.

GUIMARÃES, T.D; PORDEUS; I.; CAMPOS, E.S.A. (Org.). *Estado para Resultados – Avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas* Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?". In. OLIVEIRA, D.; DUARTE, A. (Org.). *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino traço, 2011.

MINAS GERAIS. *Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*: apresentada na reunião inaugural da primeira sessão legislativa ordinária da décima quinta legislatura. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 2004.

MINAS GERAIS. *Mensagem nº 343 do Governador à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. 2002.

MINAS GERAIS. *Segunda Etapa do Acordo de Resultados*. III Terno Aditivo. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 2010.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.694, de 30 ago. 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências.

_____. Decreto nº 44.873, de 14 de Agosto de 2008. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

_____Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.

LOCKE, J. *Segundo Tratado sobre o Governo*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NEVES, A. *Prosperidade: a face humana do desenvolvimento*. Plano de Governo 2003-2006.

NEVES, A. *Pacto por Minas – Estratégias para a Transformação Social*. Plano de Governo 2007-2010.

OLIVEIRA; R.P.; SOUSA, S.M.Z.L. *Relatório Final do Projeto Sistemas de Avaliação Educacional no Brasil: características, tendências e uso dos resultados*. Universidade de São Paulo: Faculdade de Educação. Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação – CEPPPE, 2007.

PACHECO, R.S. A agenda da nova gestão pública. In. LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L.; PACHECO, R.S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ROUSSEAU, J.J. *O contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SARAVIA, E. "Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. In. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

TORRES, M.D.F. *Agências, contratos e OSCIPs: a experiência pública brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: Quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2010.

I Universidade de São Paulo/Bolsista CNPq. zarafigueiredo@gmail.com

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# O PDDE e o PDE-Escola no contexto das políticas de regulação: uma análise da realidade de escolas mineiras no período de 2007 a 2010

**Lucia de Fatima Valente[I]; Marcelo Soares Pereira da Silva[II]**

O presente estudo se propõe a analisar as implicações das políticas de regulação implementadas no período de 2007 a 2010 na rede estadual de ensino de Minas Gerais a partir do programa do governo federal Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). Para tanto, foi feita uma revisão bibliográfica em torno da temática e uma análise das diretrizes oficiais emanadas do MEC e FNDE, que visavam orientar as escolas na implementação desses programas. Realizou-se também, uma pesquisa de campo com profissionais da rede pública de ensino envolvendo diretores, professores e supervisores educacionais envolvidos no processo de construção do PDE-Escola nas respectivas instituições. Para essa análise o texto foi dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção analisa contexto das políticas educacionais desenvolvidas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Aécio da Cunha Neves, no âmbito federal e estadual, respectivamente. A segunda discute o conceito de regulação que permeia as políticas educacionais nos anos 2000. A terceira, a partir de uma judiciosa análise documental realizada, se debruça sobre os marcos regulatórios e orientadores dos programas em gela de modo a apreender a relação entre o financiamento suplementar, a gestão e avaliação da educação. Na quarta e última seção, aponta as implicações das políticas de regulação implementadas por meio do PDDE e do PDE-Escola no trabalho da escola no contexto mineiro. Por fim, apresenta-se as considerações finais.

## As políticas para educação básica no período de 2003-2010: breve contextualização

Em 2003, num clima de euforia e com a expectativa de realização de um novo projeto mais justo e igualitário para o País, principiava um novo governo. Para muitos brasileiros, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva representava, naquele momento, a conclusão de um processo de transição democrática iniciado nos anos de 1980 e a consolidação do "sonho de uma geração".

Num primeiro momento, foi nomeado Ministro da Educação Cristovam Buarque que apresentou um primeiro documento orientador para as políticas de educação, sob o título "Toda Criança Aprendendo". A formulação deste primeiro documento partia do diagnóstico de que a educação massificou sem democratizar-se, pois, embora atendesse quase a totalidade de crianças nos anos

iniciais do ensino fundamental, o nível de desigualdade era inaceitável. Resultados do SAEB de 2001 demonstraram que 59% dos alunos do 4º ano apresentavam desempenho crítico na leitura.

Na perspectiva de enfrentamento dessa realidade o documento em questão anunciava que as políticas delineadas naquele governo propunham "uma ação coordenada do Ministério, das secretarias estaduais e municipais de Educação" (BRASIL, 2003, p.6) em torno de quatro eixos fundamentais: implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores; ampliação do atendimento escolar, por meio da extensão da jornada da educação no ensino fundamental; apoio à construção de sistemas estaduais de avaliação da educação pública; a implementação de programas de apoio ao letramento da população estudantil (BRASIL, 2003).

Cristovam Buarque permaneceu à frente do MEC apenas por um ano, sendo substituído por Tarso Genro e, em seguida, por Fernando Haddad, que conduziu o Ministério da Educação durante o restante do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) e ao longo de todo o segundo mandato de Lula (2007-2010).

Em abril de 2007 foi apresentado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), inicialmente estruturado com trinta ações que abrangiam todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Dentre essas ações, destacavam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e a institucionalização do *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Ideb), calculado a partir dos resultados da Prova Brasil e passou a ser tomado como indicador de qualidade da educação básica. Por meio do PDE o governo anunciava uma política educacional que se dizia voltada para o acesso e a permanência do aluno na escola e orientada por uma visão sistêmica de educação.

As principais críticas dirigidas ao PDE referiam a não participação da sociedade em sua formulação; a ausência de uma política econômica que apontasse para uma ampliação dos recursos para educação; a forte presença de uma a concepção de política educacional sustentada na pedagogia dos resultados, ligada às exigências do mercado, à pedagogia das competências e à qualidade total (Saviani, 2007).

Paralelamente ao Governo Lula na presidência do país, Minas Gerais foi governado por Aécio da Cunha Neves, que assumiu o governo em 2003 anunciando um novo estilo de gestão no setor público que tinha como objetivos reorganizar e modernizar a administração pública estadual. Previa ações de otimização de processos, modernização de sistemas, reestruturação do aparelho do Estado e avaliação de desempenho individual e institucional, como estratégias para se alcançar a melhoria da qualidade e a redução dos custos dos serviços públicos. A proposta era desburocratizar, racionalizar os gastos, informatizar processos e produtos e monitorar as ações do governo, por meio do desenvolvimento do *"governo eletrônico"*. (MINAS GERAIS, 2003)

No campo da educação, as principais ações empreendidas giraram em torno dos seguintes eixos centrais: racionalização e modernização da administração; universalização e melhoria do Ensino Médio; ampliação e melhoria do ensino fundamental; manutenção de programas em andamento; qualificação docente e criação da ouvidoria educacional. (SEE/MG, 2003, p. 3).

Com base nesses eixos foi implementado o *Projeto Escola – Referência*, voltado para instituições escolares consideradas com histórico de sucesso. Essas escolas eram selecionadas e recebiam apoio técnico e financeiro a fim de integrarem uma rede de influências interescolares capaz de movimentar todo o sistema; a ampliação da duração do ensino fundamental para 9 anos; a reestruturação do Sistema Mineiro de Avaliação (Simave) que continuou organizado na forma de testes padronizados para aferição do desempenho dos alunos e instituições, mas passou a ter como suporte *Guias* voltados para diretores, especialistas e professores por meio dos quais as escolas deveriam organizar seu trabalho com vistas à avaliação externa; e ainda; a implantação de uma política de remuneração sustentada na valorização dos *elementos de controle de resultados*, quando foi adotado o sistema de bonificação para professores e todos os órgãos responsáveis vinculado ao cumprimento do *Acordo de Resultados* e das metas nele definidas.

## A regulação da educação no contexto das políticas educacionais nos anos 2000

Esta breve retomada das políticas educacionais implementadas a partir do governo federal e do governo de Minas Gerais no período de 2003 a 2010 nos possibilita apreender alguns dos contornos que as políticas de regulação assumiram no campo educacional brasileiro.

O emprego do conceito "regulação estatal" tem sido recorrente nas últimas décadas do século passado e nesse início de milênio. O uso do termo está articulado com as novas formas de configuração do Estado por meio de sua ação concretizada pelas políticas públicas. De acordo com Azevedo & Gomes (2009, p. 2) "em certa medida, o conceito vem sendo utilizado no lugar de intervenção estatal".

De um modo geral, a difusão do termo "regulação" no campo educativo na atualidade está vinculada ao sentido de intervenção estatal na administração e na condução de políticas públicas. Referir-se ao "novo" papel regulador do Estado significa relacioná-lo ao processo de "modernização" da administração pública. Nessa lógica, a regulação pressupõe maior flexibilidade na definição dos processos e maior rigor na avaliação dos resultados.

No tocante à regulação da educação, Krawczyk (2008) afirma que em cada momento histórico alguns conceitos se evidenciam na política e no debate educacional. Nesse sentido, a década de 1990 foi marcada pela presença dos conceitos de regulação, descentralização, desconcentração, federalismo e governança, tanto nas políticas educacionais implementadas no Brasil, quanto em âmbito internacional. Ressalte-se que esses conceitos traduzem formas diferenciadas de relação entre Estado e sociedade. O novo modelo de regulação que vem se configurando nas últimas décadas é consequência da redefinição do papel do Estado, que passou da condição de provedor e regulador para um Estado avaliador (AFONSO, 2001).

Oliveira (2005) evidencia que a nova regulação das políticas educativas incide na organização dos sistemas de ensino e perpassa todas as instâncias administrativas. Nesse processo, a gestão e a organização desses sistemas são reconfiguradas e a escola passa a cumprir o papel de agência

formadora e disciplinadora da população.

De outra parte, Hypólito (2010), em seus estudos sobre o tema, aponta várias ações de intervenção do Estado como agente regulador nas políticas educacionais. Em sua perspectiva, tais iniciativas são expressas de forma enfática e centralizadora por meio de mecanismos como a formação de professores como ação decisiva do Estado; o incentivo à educação a distância; a avaliação educacional, que cria parâmetros para a avaliação dos professores com a realização de exames e processos de certificação baseados na competência; a apoio de modelos de gestão dedicados a regulação do trabalho docente, do currículo e da gestão escolar de caráter gerencialista.

Com efeito, no contexto dos novos marcos regulatórios no Brasil, como bem demonstram Dias Sobrinho (2002), Freitas (2002), Oliveira (2005), a avaliação tem se constituído em um dos eixos estruturantes das políticas educacionais contemporâneas, na medida em que a introdução dos sistemas de avaliação tem dado suporte a políticas de regulação.

Na perspectiva de Barroso (2005), o conceito de regulação é polissêmico e adquire diferentes significados de acordo com o contexto em que é utilizado. A regulação é um processo inerente a qualquer sistema e sua finalidade é garantir o equilíbrio, a coerência e ainda a transformação desse sistema, portanto, não se restringe apenas à criação de regras para orientar o seu funcionamento, mas se preocupa com o cumprimento dessas regras por meio dos reajustes necessários entre as ações e os atores.

Nos sistemas públicos, embora caiba ao Estado o papel de regulador, esse não se caracteriza como única fonte. Mesmo contraditórias, as múltiplas regulações se fazem presentes no sistema: professores, mídia e outros agentes. Nesse sentido, não é possível prever os efeitos das regulações desencadeadas pelo Estado. (BARROSO, 2005)

Nessa lógica, a regulação do sistema educativo pode ser entendida como um sistema de regulações, pois o seu funcionamento depende das instâncias de mediação que farão a síntese entre as várias regulações existentes. Diante da complexidade dos processos de regulação do sistema educativo, não se pode prever uma transformação tendo por base a definição de regras e normas de mudança, como são pensadas as reformas. Não há consenso quanto aos princípios orientadores de um sistema educativo, nem a sua transformação.

Essa nova regulação implica mudanças na estrutura e na gestão das redes públicas de ensino. São impostas alterações nas escolas com a finalidade de adequá-las ao modelo empresarial a partir dos critérios de produtividade, eficácia, eficiência e excelência preconizados nos programas de reforma implementados no Brasil e em vários países do mundo. A divulgação dos resultados das avaliações sistêmicas e a vinculação do financiamento suplementar das escolas a esses resultados, como ocorre em Minas Gerais, têm contribuído para gerar uma nova dinâmica no interior das escolas, com mudanças significativas na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente.

Ao lado da avaliação, o planejamento estratégico, por meio do estabelecimento de metas e outros quesitos dessa natureza passaram a compor as estratégias de regulação no campo educacional. O PDDE e o PDE-Escola são fundamentados nessa concepção e trazem como princípios as metas de

produção para a escola, orientados pela perspectiva do planejamento estratégico, cujo alcance é verificado por meio do Ideb. A regulamentação destes programas é feita tanto por meio de leis que definem as linhas mestras que os orienta, quanto por meio de portarias do MEC e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tratam de aspectos mais específicos relativos ao seu funcionamento e operacionalização. Daí a importância de se deter sobre estes instrumentos normativos, como faremos a seguir.

## O PDDE e o PDE-Escola e a relação entre gestão, financiamento e avaliação

Na perspectiva da descentralização das políticas educacionais proposta pela reforma do Estado nos anos de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado por meio da Resolução nº. 12, de 10 de maio de 1995, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).

A partir de 1998, este programa foi vinculado a um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM), por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e o MEC, em parceria com as secretarias de Educação dos estados e municípios envolvidos no Programa de Fortalecimento da Escola (Fundescola).

Com o PDDE o governo federal pretendia facilitar a assistência financeira aos sistemas de ensino como forma de se alcançar a melhoria das escolas, a diminuição da repetência e a universalização do ensino fundamental. Isso porque, orientados pela perspectiva neoliberal de organização do estado, era preconizada a necessidade de serem adotadas medidas racionalizadoras para simplificar e agilizar os procedimentos operacionais, evitando perdas de recursos decorrentes dos longos trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas. Para ter acesso a esses recursos a escola deveria constituir sua Unidade Executora (UEx), que consiste em uma – entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres – APM, conselho escolar, etc.), responsável pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE.

Com a edição da Medida Provisória nº. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, o PMDE passou a ser denominado de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) sem, no entanto, alterar sua finalidade. A principal mudança nesse momento foi referente à metodologia do repasse dos recursos, pois eliminou o instrumento jurídico de convênio que permitiu a transferência direta dos valores às escolas, exigindo-se apenas o termo de compromisso dos estados e municípios e Distrito Federal e atualização anual de cadastro. Ao mesmo tempo ampliou o rigor na prestação de contas, sob a condição de suspensão do repasse em caso de irregularidades.

No primeiro Governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), por meio da Resolução do FNDE, nº. 3 de 27 de fevereiro de 2003, foi anunciado que o PDDE seria revisto e sofreria modificações no campo conceitual e operacional. O objetivo passou a consistir na transferência de recursos

financeiros em favor das escolas públicas do Ensino Fundamental, destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, de forma a contribuir, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários. Ampliou-se também o público alvo de destinação de recursos, incluindo-se a educação indígena.

A Resolução nº. 6 de 28 de março de 2006 do FNDE trouxe um novo componente. Chamava a atenção para o planejamento estratégico como o pilar para o fortalecimento da autonomia escolar. Ele possibilitaria a sistematização dos procedimentos, das atividades e ações implementadas na escola. Ao mesmo tempo, destacava a importância dessa instituição como um espaço onde a vivência democrática poderia ser exercitada por meio de atividades educativas, inclusive aquelas destinadas ao funcionamento das escolas aos finais de semana. Essa medida implicaria mais trabalho e requereria o envolvimento e a participação dos profissionais da educação e da família na escola.

No contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o PDDE passou por nova atualização e foi reorientado pela Resolução FNDE nº. 9 de 24 de abril de 2007. Passou a contemplar também a possibilidade de aplicação dos recursos recebidos pela escola no sentido de se assegurar as condições necessárias para que a informática pudesse ser utilizada. Além disso, o PDE, ao introduzir o Ideb como uma das variáveis consideradas no repasse dos recursos, explicitou a relação entre gestão, financiamento, avaliação e responsabilização. Apareceu então pela primeira vez nos documentos norteadores do PDDE o financiamento atrelado à avaliação. Foi definida uma bonificação (parcela extra de 50%, a título de incentivo) para as escolas cujo desempenho atingisse o cumprimento das metas relativas ao Ideb a ser alcançado em cada escola.

Nos anos que se seguiram, a estrutura e a dinâmica operacional do PDDE não sofreram alterações significativas, mas ampliou seu raio de financiamento passando a contemplar a promoção da implantação da educação integral nas escolas (PDDE – Educação Integral) e o apoio ao desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

O PDE-Escola foi instituído, ainda em 1997, sendo considerada a principal ação dentro do Fundescola, uma vez que enfatizava "a escola, com foco no aluno". Para sua implementação, foi publicado o documento denominado *"Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz"*, elaborado em 1999. Esse Manual destacava em sua apresentação dados sobre a precariedade da educação no país, explicitava o conceito de qualidade de educação e afirmava que qualidade de ensino deveria se voltar para aspectos circunscritos à unidade escolar, como por exemplo, relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas; recursos humanos com formação e motivação adequadas e com material escolar e didático necessário; instalações em quantidade e em condições adequadas de funcionamento; processos definidos e organizados em função dos objetivos da escola; existência de um clima escolar favorável ao processo de ensino-aprendizagem; participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. (BRASIL, 1999, p. 6)

Além de uma rápida discussão sobre o conceito de qualidade da escola, o Manual apresentava de

forma detalhada as etapas, os procedimentos e instrumentos que deveriam ser utilizados pela escola na elaboração de seu PDE-Escola como um processo gerencial de planejamento estratégico com vistas à melhoria da qualidade de ensino. Definia também quem seriam os responsáveis pela elaboração e implementação do PDE na escola. Para a concretização da escola de qualidade, o documento defendia, entre outras ações, a importância do planejamento estratégico, apresentado como um mecanismo de fortalecimento da autonomia, que deveria ser entendido como um processo de análise da realidade com base na aprendizagem dos alunos. Implicaria, também, a auto-avaliação da escola, a definição de sua visão estratégica e a elaboração de seu plano.

A análise do Manual de PDE evidencia que os princípios que nortearam o Plano estavam ancorados na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Como bem demonstrou Fonseca, Toschi & Oliveira (2005), mesmo sendo anunciada a pretensão de fortalecer a autonomia e ampliar a participação nos processos decisórios, as diretrizes apontam para uma organização do trabalho que se aproxima da racionalidade taylorista, na medida em que reforça a fragmentação do trabalho escolar entre quem decide e quem executa as ações e induz à uma diluição das atividades escolares em projetos desarticulados. Por sua vez, a concepção de "gestão democrática" preconizada está centrada numa concepção gerencialista e eficientista, mero instrumento legal para organização do trabalho escolar.

O PDE-Escola, mesmo reconfigurado no governo Lula (2003-2010), não alterou suas concepções basilares. Continua sendo uma ferramenta gerencial que objetiva auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho, ou seja, focalizar sua energia, garantir que sua equipe esteja trabalhando de forma coesa, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. "O PDE-Escola constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro".

A ênfase continua sendo a busca da eficiência e da eficácia no desempenho da escola, por meio da definição de processos que garantam maior efetividade da ação por meio do controle sistemático desses processos. Nesse sentido, as avaliações externas assumem um lugar estratégico como ferramentas de controle e monitoramento da qualidade.

Ao analisar PDE-Escola no governo Lula, Santos & Shiroma (2008) reafirmaram o caráter gerencialista que o fundamentava, visto que as ações eram pautadas em regras burocráticas, técnicas gerenciais e centradas na figura do líder e o enfoque no controle por meio da melhoria dos índices de desempenho. Nessa lógica, suas prioridades eram a responsabilização e a orientação para o resultado. Assim, ficava a cargo da escola e de seus profissionais a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso nas avaliações externas. Essa situação tem gerado mudanças significativas na organização do trabalho pedagógico e no trabalho docente.

Outro aspecto evidenciado é a concepção de qualidade da educação que perpassa os dois documentos. A definição de uma escola de qualidade é restrita basicamente à sua estrutura e organização, uma vez que não há referência a sua função social. Com efeito, assim como Dourado, Oliveira e Santos (2007), entendemos que:

> a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas

> dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos. (p. 7)

Chama atenção o fato de que, no tocante à democratização da gestão, a lógica que orienta tanto o PDDE quanto o PDE-Escola enfatiza os aspectos procedimentais e privilegia a dimensão técnica-operacional, relegando a dimensão política inerente aos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais avançados de participação. Eles reforçam o pragmatismo das políticas educacionais dos anos de 1990, que ressignificou o princípio da participação, reduzindo-o à execução de tarefas gerenciais e operacionais.

Esse mesmo caráter reducionista e pragmático recai sobre a realização da autonomia da escola. No contexto destes programas essa autonomia não vai muito além da possibilidade de a escola poder utilizar determinados recursos dentro de parâmetros e subordinados a processos e procedimentos fortemente burocratizados e limitados pelo aparato normativo que os regulamenta.

## PDDE e PDE-Escola nas Geraes: implicações das políticas de regulação no trabalho da escola

Esses programas, com seus contornos, fundamentos, metodologias e contradições também foram implementados nas escolas públicas da rede estadual de ensino de Minas Gerais e interessa-nos compreender suas implicações no trabalho dessas escolas.

Para tanto, adentramos a realidade de três instituições estaduais na cidade de Ituiutaba-MG e realizamos entrevistas semiestruturadas com seis profissionais em cada uma. Foram entrevistados: o (a) diretor(a), um(a) especialista, duas professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e duas dos anos finais (6º ao 9ºano). A escolha das professoras foi definida juntamente com a direção, em função do tempo de serviço na escola e da agenda de trabalho de cada uma. Foram realizadas 18 entrevistas, cujo roteiro constava de 24 perguntas que abrangiam as categorias centrais: a gestão escolar, a organização do trabalho pedagógico, o trabalho docente, a avaliação e a qualidade do ensino. A identidade dos sujeitos e das instituições envolvidos na pesquisa foi preservada por meio do uso de nomes fictícios.

As três escolas que compuseram a realidade analisada oferecem o Ensino Fundamental de nove anos e situam-se em três espaços da cidade de Ituiutaba, com diferentes realidades sociais e diferentes trajetórias históricas.

A perspectiva teórico-metodológica que orientou esta pesquisa exigiu a imersão na realidade concreta, uma vez que a compreensão da totalidade requer o movimento entre o todo e as partes;

entre o singular e a totalidade.

Foi possível apreender que a aplicação dos princípios definidos pelo Programa, bem como pela legislação no tocante à gestão democrática, especialmente no que se refere à autonomia, ainda estão distantes do preconizado, pois, de acordo com o diretor Narciso da Escola da Praça, essa última é ainda é bem limitada:

> a escola hoje está tendo uma certa autonomia de ações, quer dizer, dentro da sua grade curricular, dentro de seus planos de ações, mas você tem um limite, quer dizer, tem essa flexibilidade entre a base e o topo, o que voce pode fazer?

Ao ser questionada sobre a autonomia da escola no sentido mais amplo, que envolve as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, a diretora Acácia, da Escola do Parque Goiabal, fala dos limites dessa autonomia e refere-se apenas à financeira:

> É, primeiro faz um diagnóstico, vê aonde está a defasagem maior, aí você tem autonomia para escolher o que você acha que tem que comprar, tem que gastar pra resolver aquele problema, só que depois que colocou no papel aí você tem que cumprir, quando você quer mudar uma meta, você tem que justificar.

Quanto à participação, percebe-se pelos dados levantados que a forte presença do que Lima (2006) define como participação indireta, pois não abrange a totalidade da escola. Além disso, às vezes ainda é marcada pelo centralismo da direção e pelas relações verticalizadas, ou é uma participação passiva (LIMA, 2006), como demonstra a professora Violeta da Escola Estadual da Praça:

> PDE? Aí eu não sei... isso é questão do tesoureiro, eu não sei, mas esse projeto não fica com a parte do tesoureiro? Porque para estar recebendo recurso, porque a escola recebe, aí eu não sei se envolveu a participação dos professores porque eu não participei. [...] Todas as decisões, tanto pedagógicas quanto administrativas, são tomadas mais pela direção, né?

A especialista Hortência, dessa mesma escola reforça a presença da participação passiva: *"geralmente a gente passa na reunião e deixa em aberto, às vezes no momento mesmo você já vai detectando e refazendo, outra hora a gente dá uma folhinha manda responder e trazer!"*

Também a Diretora Perpétua, da Escola Estadual do Rio Tijuco, evidencia a participação passiva ou mesmo a não participação dos professores e da comunidade na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola quando afirma que a tarefa foi executada pela especialista da escola e uma professora.

A Diretora Acácia, por sua vez, reforça a centralidade do papel da direção na divisão dos recursos advindos do PDE-Escola. Essa atitude parece que foi bem assimilada pela direção, uma vez que coaduna com a concepção de planejamento que fundamenta os manuais que orientam a elaboração do Plano, nos quais se enfatiza muito a "figura do diretor", considerado "pessoa chave" nos processos de decisão, em detrimento do "coletivo da escola":

> Pra falar a verdade, eu estipulei o valor que cada um devia gastar, pra não ficar aquela briga, é mais ou menos dividido. São dois mil pra Matemática, dois mil para Português [...]... essa parte de pesquisa foi a gente que fez mais na secretaria, eu com as especialistas. Mas aí, montar o projeto mesmo, a gente pôs o professor para montar. Sabe? Fizemos os modelinhos para o professor preencher!

Ao analisar os impactos do PDDE e do PDE-Escola na organização da escola mais especificamente na sua gestão, pode-se concluir que ainda falta muito para que sua democratização se efetive, principalmente no que se refere à autonomia construída e à participação entendida como uma práxis política.

A meritocracia também foi bastante recorrente nas falas dos profissionais entrevistados. No estado de Minas Gerais esse princípio é praticado por meio do *"Acordo de Resultados"*: o estabelecimento de metas, a instituição de bônus, recompensas e até mesmo punição para as escolas que não conseguirem alcançar os resultados. A fala da professora Angélica, da Escola Estadual da Praça Central, evidencia a recompensa pelo mérito:

> Os professores recebem um salário adicional do governo estadual por ano no mês de setembro. É um incentivo. Esse salário adicional ele é mediante a sua prova no Simave. Por exemplo, se a escola ficou com um percentual de 70%, os professores recebem 70% do salário. A nossa escola ficou com quase 80% o ano passado, nós recebemos quase 80% do nosso salário. Isso tem a ver com a nota do Simave, com o número de alunos evadidos, tudo isso entra. Eles fazem uma somatória, tem a ver também com a avaliação do servidor.

A professora Glicínia aponta a ansiedade, o medo e o esforço sobre-humano dos profissionais para cumprir das metas estipuladas. Evidencia a cultura do desempenho, instituída pelas políticas educacionais implantadas no Estado:

> Os professores estão ansiosos e só falam assim: – Nós temos que trabalhar, porque nós temos que ter um resultado maior. Entendeu? Todo mundo está ansioso e quer o resultado, a gente fica com medo do nosso resultado descer. Cada um está se empenhando o mais que pode, o seu esforço todo.

E esse resultado é cobrado pelas instâncias superiores, pois atinge a administração central da educação no estado. O acompanhamento é feito pelos técnicos desses órgãos e como relata a professora Violeta: *"É uma pressão forte mesmo em cima dos professores que estão ali... de todo mundo que está envolvido, não só o professor, mas a direção também"*.

Outro aspecto que evidencia o neotecnicismo nas escolas do Estado e como se articula com a lógica da regulação e da avaliação é a responsabilização e a culpabilização dos profissionais da escola no que se refere aos resultados das avaliações. Pode-se perceber que o Ideb é uma forte referência, mas o que mobiliza mesmo as escolas mineiras é o Simave, pois é ele que incide diretamente nos salários dos professores e nas verbas de que a escola necessita. Além disso, publicização dos resultados pela mídia aumenta a ideia de responsabilização, que, nas três escolas pesquisadas, aparece de maneira muito forte. Os professores estão assumindo para si o fracasso da

escola, como indica a professora Amarílis:

> A gente tem essa preocupação, mas mesmo que você tente, esse problema da família foge do nosso alcance. Mesmo que você não tenha condições de fazer nada pelo aluno, você se sente responsável porque o resultado ruim dele vai refletir na sua prática, vai ser você que teve aquele resultado ruim junto com ele, entendeu? Isso é péssimo, mas infelizmente, toda cobrança, quando traça meta, objetivo que você tem que cumprir, infelizmente é desse jeito, sob pressão que você trabalha.

Observa-se que tudo gira em torno da avaliação: o planejamento da escola, o conteúdo ministrado, a avaliação da aprendizagem. No que se refere ao planejamento escolar, o foco da escola é a melhoria dos índices, tanto os do Ideb, quanto os do Simave. A professora Magnólia, da Escola Estadual do Parque Goiabal, refere-se ao PDE como um plano voltado para atender as defasagens dos resultados da escola na avaliação sistêmica. A diretora Perpétua, da Escola Estadual do Rio Tijuco, reforça esse sentido assumido pelo planejamento vinculado aos resultados da avaliação:

> nós fizemos um trabalho muito grande o ano passado, eu cobrei muito, sabe? Eu foquei terceiro ano e quinto ano. Eu falei: – Vamos continuar com os projetos internos, vamos? Nós não vamos colocar tanta intensidade porque o nosso foco são os alunos do terceiro e do quinto ano! [...] A escola inteira parou para atender terceiro e quinto ano! Entendeu?

No tocante aos conteúdos curriculares, esses também visam atender às necessidades das avaliações. Assim, Língua Portuguesa e Matemática ocupam o lugar central na matriz curricular. São trabalhados com prioridade em detrimento de outros conteúdos, alterando até a rotina da escola, como mostra a especialista da Escola da Praça, Hortência: *"Toda semana trabalha-se com Português e Matemática. Segunda-feira, primeiro horário, toda a escola vai estar trabalhando com Português, independentemente do que seja o horário da sala"*.

Na Escola Rio Tijuco acontece o mesmo, o foco nos conteúdos avaliados também se evidencia, como explica a professora Dália: *"A prioridade é igual, estou te falando: é leitura e escrita"*.

Pelos dados coletados percebe-se com clareza a regulação da escola por meio da centralidade da avaliação sistêmica na organização do trabalho pedagógico. Ela incide no planejamento, na organização curricular e na avaliação da aprendizagem. Na verdade, o que polariza a escola na atualidade não é mais a avaliação da aprendizagem, mas as avaliações externas, que trazem em seu bojo a responsabilização e a culpabilização dos professores, da direção, enfim, da escola. E isso influencia no currículo oferecido aos alunos e também no trabalho docente.

A regulação do trabalho docente intensificou-se com o fortalecimento do neotecnicismo e da meritocracia na educação. Nesse contexto, as atribuições do professor têm aumentado e até mesmo a função social da escola parece ganhar outros significados. A professora Flor de Lis relata a necessidade de conhecer melhor os alunos e afirma a multifuncionalidade do professor no contexto atual: *"O papel do professor hoje é ser uma internet ambulante você tem que saber de tudo. Você tem que ser uma pessoa multifuncional"*.

Quanto à concepção de qualidade do ensino, também os sujeitos da pesquisa ao serem questionados sobre a melhoria da qualidade do ensino, revelaram uma visão bem restrita da qualidade. Isso fica claro no depoimento do diretor Narciso: *"O nosso objetivo é: crescer e melhorar os índices das avaliações sistêmicas e das avaliações internas do aluno"*.

Também a especialista Hortência toma como referência a melhoria da qualidade os índices da avaliação: *"Tanto é que as nossas avaliações externas estão subindo a cada dia. Então eu percebo que está melhorando ano a ano"*.

# Considerações finais

Ao buscar compreender as implicações das políticas de regulação implementadas no campo educacional brasileiro no contexto dos governos de Lula da Silva e Aécio Neves a partir do PDDE e do PDE-Escola foi possível observar que a avaliação tem assumido uma centralidade crescente na organização do trabalho pedagógico, na medida em que cada vez mais direciona o planejamento, a organização curricular, a avaliação da aprendizagem e o próprio trabalho docente. Seus resultados têm conduzido à responsabilização e à culpabilização dos professores, da direção e da escola.

O conceito de qualidade da educação é assimilado na perspectiva dos princípios preconizados pelo Estado Regulador e Avaliador, em que se enfatiza o produto e se ignora os processos, tendo por base a ideia de eficiência e produtividade. É uma qualidade centrada nos índices de desempenho nas avaliações sistêmicas.

Nesse contexto, a autonomia e a participação assumem um caráter meramente instrumental, técnico. Diminui ainda mais os espaços para realização da autonomia dos professores, ao mesmo tempo em que se intensifica e precariza seu trabalho na escola.

# Referências

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr.2007.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade, Campinas,** n.75, p. 15-32, agos. 2001.

AZEVEDO, Janete M Lins de & GOMES, Alfredo M. Intervenção e regulação: contribuição ao debate no campo da educação. **Revista Linhas Críticas**, Brasília. V. 15 n 28 jan./jun. de 2009.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade** vol. 26, n. 92 – Especial, p. 725-751, out. 2005.

BRASIL. Casa Civil. **Medida Provisória** n. 2.178-36, de 2001.

_____. **Ministério da Educação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995. Brasília, DF: FNDE, 1995.

_____. **Ministério da Educação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução. 03, de 04 de março de 1997. Brasília, DF: FNDE, 1997.

_____. Resolução/FNDE/CD/ nº 6 de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/home/.. Acesso em: 12 mar. 2009.

DIAS SOBRINHO, J Dias. Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação:** construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental:** Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FREITAS, L. C. (Org.). **Avaliação:** construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Ed. Insular, 2002.

HIPÓLITO, Álvaro Moreira. Gestão do trabalho docente e qualidade da educação. http://www.isecure.com.br/anpae/16.pdf. Acesso em 05/06/2010

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Caderno de Pesquisa,** São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, dez.2008.

LIMA, L. **A escola como organização educativa.** São Paulo: Cortez, 2006.

MEC/FUNDESCOLA. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília, Brasil, 1999.

MEC/PDE. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, Brasil, 2007.

MEC/FNDE. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília, Brasil, 2006.

MINAS GERAIS. **A Educação Pública de Minas Gerais (2003-2006):** o desafio da qualidade. Belo Horizonte, SEE/MG**,** 2003.

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-776, out. 2005.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127-147, abr. 2005.

SANTOS F. A. dos & SHIROMA E. O. Responsabilização e orientação para os resultados: prioridades do PDE – Escola. In: **Anais.** 1º Simpósio Nacional de Educação e XX Semana da Pedagogia. Unioeste, Cascavel, PR: nov. 2008.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, out. 2007.

I Facip/UFU. lucia@pontal.ufu.br

II Faced /UFU. marcelosoares@ufu.br

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Responsabilidade educacional e atuação do todos pela educação

**Erika Moreira Martins**[I]

## Introdução

No capitalismo contemporâneo o discurso hegemônico recoloca a relação entre desenvolvimento e educação como fundamental para o desenvolvimento econômico de um país. À diferença das décadas anteriores, diante da reestruturação produtiva e da inserção do capitalismo brasileiro nas mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho, um dos principais eixos da política econômica nacional passa a ser a competitividade em nível internacional. Neste contexto, a educação pública ocupa um lugar de destaque no Brasil, tornando-se alvo de disputas por ser entendida como uma área estratégica para as mudanças na sociedade e para o aumento da competitividade econômica.

Soma-se a isso a questão de que, as reformas que se iniciam na década de 1990, ocorridas sob a lógica da "modernização", reforçam a subordinação da educação às mudanças econômicas e de concorrência internacional. KRAWCZYK (2005) chama atenção para a um processo próprio desta década, no qual um novo modelo de regulação supõe uma mudança radical da categoria 'sociedade civil' e 'cidadania' e vem sendo concretizado a partir de um processo de descentralização desenhado em três dimensões: descentralização entre os diferentes órgãos de governo (municipalização), descentralização para escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado (responsabilidade social). Para esta autora, *"propõe-se inovar não só as relações institucionais no interior do próprio Estado (que se mantém na liderança da implementação das reformas), mas também as parcerias com a sociedade civil"*. (KRAWCZYK, 2005, p. 803).

No processo de descentralização para o mercado, o compartilhamento das responsabilidades por formular e implementar políticas implica em uma articulação entre Estado, setores privados e organizações não-governamentais. A partir da ideia de que a responsabilidade pela educação pode ser assumida por todos os segmentos da sociedade, e não apenas ficar a cargo unicamente do Estado, novos atores passam a ser considerados.

Desde a década de 2000 é possível identificar que esta dinâmica descentralizadora não só vai adquirir legitimidade frente a determinados setores da sociedade como, mais ainda, estes setores vão passar a disputar o espaço educacional como um espaço de poder. Neste cenário, grupos de empresários, a partir de sua posição de poder privilegiada, têm apresentado seus posicionamentos, pactos, realinhamentos e estratégias no sentido de influenciar discussões, desenho, implementação

e decisão dos rumos das políticas junto aos governos. Tais grupos empresariais, valendo-se da possibilidade da reconfiguração do espaço público e, por sua condição de atores da sociedade civil, cada vez mais ganham espaço na participação dos processos de mudanças nas políticas sociais. Suas estratégias se efetivam através de uma ação organizada que ultrapassa o âmbito da produção e da lucratividade imediata, procurando influenciar em outras áreas como o poder político institucional, incidindo nas políticas públicas para educação e na sociedade como um todo através de pactos/alianças com o poder público e com outras frações de classes.

É neste contexto que grupos empresariais, que já possuíam um histórico de atuação junto à educação pública, promoveram o movimento Todos Pela Educação – TPE. A forma de atuação desse grupo baseia-se no princípio do direito à educação de qualidade, reforçando preceitos constitucionais, resgatando e ressignificando bandeiras de lutas políticas da década de 1980, incorporando novas pautas na agenda educacional e, ao mesmo tempo, justificando sua atuação valendo-se de sua experiência empresarial na tentativa de reorientar a educação pública.

Lançado em 2006, o TPE denomina-se como uma a aliança nacional apartidária entre sociedade civil, iniciativa privada e organizações sociais de educadores e de gestores públicos da Educação. Seu principal objetivo é incidir em políticas públicas para educação básica brasileira em nível nacional (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012). Para alcançar seus objetivos, este grupo lança 5 metas que têm como característica principal o fato de serem verificáveis e mensuráveis[1]. Desde sua perspectiva, os resultados nos exames internacionais afetariam a competitividade e o crescimento econômico do país. Tal problemática apresentava a necessidade de mudanças na educação pública. Para tanto, o grupo lança mão de diversas estratégias de atuação, procurando intervir junto aos governos no sentido de promover mudanças do marco legal referente à educação – *advocacy* – e na elaboração de políticas públicas. Fomentam a corresponsabilidade pela educação, na qual, a educação não seria uma responsabilidade somente de escolas, professores ou governos, mas de toda a sociedade. Por entenderem que o Brasil atravessa uma crise de *accountability*[2], através de seus sócio-fundadores o TPE vem promovendo, desde 2006, iniciativas de alteração no marco regulatório no sentido de que estabeleça uma "Lei de Responsabilidade Educacional".

# O surgimento do movimento Todos Pela Educação

As proposições do TPE pautam-se na reorganização da educação básica pública através da melhoria da qualidade da educação básica. Com a constatação de que a desarticulação entre as propostas educacionais dos governos, iniciativa privada e organismos internacionais significava a abertura de um campo de atuação, o grupo que formaria o TPE inicia seu trabalho. Para tanto, houve uma grande mobilização em torno da educação básica pública, envolvendo renomados empresários brasileiros, governantes e representantes de organizações da sociedade civil.

A base de atuação do TPE seria a articulação entre governo, investidores privados e outros setores da sociedade a partir de convergências entre as propostas educacionais em prol de um único projeto para educação pública. Estas convergências foram sintetizadas em suas cinco metas mensuráveis.

Sua proposta de atuação não contempla a intervenção direta na escola, mas, antes disso, pretende "qualificar a demanda" por uma educação básica de qualidade, lançando mão de estratégias de comunicação que mobilizem e orientem a sociedade, estimulando a avaliação e a cultura de metas. Ademais, dentre suas diretrizes destaca-se a questão da "*corresponsabilidade pelo todo, que se consubstancia na atuação convergente, intercomplementar e sinérgica entre as políticas públicas, o mundo empresarial e as organizações sociais sem fins lucrativos"* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006a, p.7).

# Incidência do TPE nas políticas públicas para educação

Desde seu lançamento, o TPE tem participado ativamente do processo de formulação e implementação de políticas educacionais junto ao governo federal.

A sintonia entre governo federal e este Movimento é evidenciada no caso emblemático do ***Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE***. Em 2007 o MEC, ao apresentar o PDE à sociedade, lança para sua consolidação o "Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação" através do Decreto 6.094/07 (BRASIL, 2007). Segundo o TPE, o PDE recebeu tal nome dada a sintonia existente entre as metas do Movimento e as do plano.

> O principal decreto assinado pelo presidente era o Programa de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que reúne ações referentes à Educação Básica e foi assim chamado em reconhecimento à sintonia existente entre as 5 Metas defendidas pelo movimento e os objetivos do Plano proposto pelo MEC. Compartilhando o ideário defendido pelo Todos Pela Educação de que apenas com a busca incansável de resultados é possível melhorar a qualidade da Educação no Brasil, o MEC introduziu, entre outras medidas, de forma inédita, uma política de metas e indicadores de qualidade como condição para o repasse de recursos a estados e municípios. Também é programa de Nação, não apenas de um governo, cujo mandato é finito e requer, portanto, diálogo permanente com toda a sociedade, preservada sua rica diversidade de pontos de vista, e com esferas da administração pública (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007, grifos meus).

É preciso ressaltar que o IDEB, uma das principais ações que compõem o PDE, expressa certo ideal de qualidade da educação que coincide com o defendido pelo TPE na medida em que contribui para o controle das escolas, estimula a meritocracia e a consolidação de uma "cultura de metas". Assim como nas propostas do TPE, a linha mestra do PDE é a orientação para a aprendizagem dos estudantes, desta maneira, os indicadores de qualidade e suas metas passaram a nortear as políticas do MEC.

A mobilização do TPE em torno do novo ***Plano Nacional de Educação*** – PNE (2011 – 2020) – Projeto de Lei n. 8.035/10 (BRASIL, 2010) – revela outras estratégias de atuação empregadas por este Movimento. Procurando ocupar as instâncias representativas, o TPE participou da comissão organizadora e de sete conferências da CONAE[3], na figura de Mozart Neves Ramos (presidente executivo do Movimento na época), que ocupou a cadeira de representante dos "Movimentos em

Defesa da Educação" na condição de suplente[4].

O TPE apresentou para a sociedade, através da mídia, uma avaliação do primeiro documento da CONAE 2010[5]. Em relação a este documento, já neste momento, o TPE avaliava como positiva a constituição de um Sistema Nacional de Educação através de um tripé formado por Planos Articulados, Regime de Colaboração e Lei de Responsabilidade Educacional. Os pontos negativos apontados seriam: regulamentação do setor privado e restrições ao ensino à distância. Na avaliação do TPE, o setor público não teria "fôlego" suficiente para assumir suas tarefas, dependendo, dessa forma, do setor privado. Além disso, ao setor público caberia a supervisão da qualidade do ensino, podendo atuar diante da constatação da baixa qualidade da oferta educacional.

A mobilização do TPE não se limitou à participação nas conferências e aos comentários aos documentos. O Movimento promoveu outras iniciativas relacionadas à discussão do PNE, como uma palestra com o Prof. Carlos Roberto Jamil Cury, sobre os desafios da construção de um Plano que seja efetivo, que tenha metas claras e factíveis. A partir desse evento, em parceria com a Fundação Santillana e a Editora Moderna o TPE preparou uma publicação, a ser distribuída durante a CONAE, que tinha por objetivo subsidiar a elaboração do novo PNE (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009, p. 45).

Além disso, em parceria com instituições nacionais e internacionais[6], o TPE promoveu um evento de grande porte, o Congresso Internacional "Educação: Uma agenda Urgente", em 2011. O evento foi realizado na sede do Conselho Nacional de Educação – CNE em Brasília, e seu objetivo foi o de promover um debate em níveis técnico e político que subsidiasse um documento com as principais convergências e reflexões sobre cada um dos temas discutidos em 8 sessões (Justiça pela qualidade da Educação; Regime de colaboração; Definição das expectativas de aprendizagem; Formação inicial do professor; Carreira do professor; Avaliações externas e seu uso na gestão educacional; Ampliação da jornada na perspectiva da Educação integral; Equidade e inclusão). À época, o TPE pretendia entregar o resultado destas discussões aos parlamentares, ao MEC e à Presidência da República (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2011, p.5). A realização deste Congresso teve grande repercussão na mídia e entre outras entidades e movimento sociais ligados à educação. Ao fim do evento promovido pelo TPE, foi divulgada uma "Carta Aberta ao Movimento 'Todos Pela Educação'". Esta carta, assinada por 32 entidades, demonstrava algumas divergências entre o TPE e outros movimentos de luta pela educação, pois tal documento afirmava que o Brasil já possuía uma agenda para a educação, construída democraticamente na CONAE. Além disso, na carta era exigido o comprometimento do TPE com as deliberações da CONAE.

O TPE apreciou, ainda, o texto do novo PNE 2011-2020 (PL n. 8.035/10), divulgado pelo MEC e que está sendo avaliado pelos parlamentares no Congresso Nacional antes de ser aprovado[7]. A partir de um esforço para analisar e traçar similitudes entre as metas do novo PNE e suas próprias metas e bandeiras, o TPE avaliou que o novo PNE deve ser objetivo: conter poucas e exequíveis metas, indicadores capazes de mensurá-las regularmente e proporcionar o acompanhamento de seu cumprimento pela sociedade civil, além de recursos necessários para sua execução[8]. A "cultura de metas" e a intensificação das avaliações na verificação do desempenho de alunos foram vistas pelo

TPE como pontos positivos no novo PNE. Contudo, segundo o TPE, faltou ao PNE uma estratégia para melhorar a divulgação dos resultados do Ideb aos professores, gestores e sociedade em geral.

Em relação ao financiamento da educação previsto no novo PNE, o TPE defendeu que, até 2014, pelo menos 7% do PIB nacional estejam destinados à educação, com foco na educação básica. Tal índice é sustentado, mesmo diante da informação de que na CONAE-2010 foi constatada a necessidade de ampliação do financiamento para 10% do PIB para a educação, sendo 8% em educação básica e 2% em educação profissionalizante-técnica e superior. O TPE justificou a defesa do investimento de apenas 7% do PIB em educação alegando ter informações de que um eventual aumento acima de tal índice elevaria a carga tributária. Além disso, a questão do PIB seria uma "ficção", isso porque, compartilhando a mesma opinião do executivo, o TPE argumenta que aumento dos investimentos previstos no novo Plano deve vir acompanhado da indicação das novas fontes de recurso[9].

Ainda dentro da avaliação do documento do novo PNE, o TPE destacou uma crítica ao Regime de Colaboração entre os entes federados: o novo Plano não estabeleceu a responsabilidade de cada ente no cumprimento das metas nacionais. Ademais, o baixo número de Planos Estaduais de Educação (PEEs) refletiria a pouca importância que os estados deram ao novo PNE[10]. Para o TPE, o novo PNE deve também reafirmar a importância de se intensificar coalizões e parcerias que assegurem a *"modernidade social"*[11].

A ênfase dada pelo documento ao ensino básico seria fundamental para elevação da qualidade da educação. Outros pontos de destaque são a preocupação em diminuir as desigualdades educacionais; a valorização do magistério; a possibilidade de maior participação da sociedade para a garantia do direito ao ensino de qualidade; e a reduzida quantidade de metas. No entanto, para o Movimento, uma das falhas do novo PNE diz respeito à falta de consequências pelo não cumprimento das metas estratégicas, daí a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional.

# Lei de Responsabilidade Educacional e TPE

Concomitante à tramitação do PL n. 8.035/10 (PNE 2011-2020) no Congresso Nacional ocorre a discussão de um conjunto de propostas para a criação de uma **Lei de Responsabilidade Educacional** – LRE.

A questão da responsabilização é fundamental para o TPE. Por isso, o Movimento vem trabalhando junto a parlamentares e ao governo federal[12] no sentido de implementar uma LRE com determinadas características. Para o Movimento as *"obrigações constitucionais e legais relativas à educação básica pública na abrangência da ação civil pública fariam com que desvios e fraudes envolvendo verba do Fundeb, por exemplo, fossem abarcadas pela LRE"*[13]. Outro argumento utilizado pelo TPE é o de que uma LRE poderia contribuir para a adoção de critérios de longo prazo para a Educação brasileira. Segundo o Movimento, o Brasil necessita de tal alteração no marco regulatório, pois passa por uma crise de "*accountability*", por isso, uma LRE deve

estabelecer parâmetros de ação para todas as esferas de governo na área da educação, tais como o estabelecimento de metas e a limitação de gastos – envolvendo sanções em caso de seu descumprimento. Conforme aponta AFONSO (2009), a *accountability* consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever consequências no caso do não alcance destes resultados. Por isso, os dados são quantitativos e os métodos de mensuração são padronizados. Desta forma, explica o autor, *"não é, portanto, por acaso que algumas formas de* accountability *em educação têm sido estruturadas tendo como fundamento, exclusivo ou predominante, os resultados dos testes estandardizados no âmbito de avaliações externas"* (AFONSO, 2009).

Além do estabelecimento de parâmetros de ação para o governo, na visão do TPE, uma LRE organizaria o marco regulatório da educação, definindo com maior clareza a responsabilidade de cada ente federado na educação, melhorando o Regime de Colaboração entre as esferas de governo e estabelecendo uma distribuição de responsabilidades e responsabilização pelos resultados de aprendizagem. Isso porque, para o TPE, "*se o aluno não aprende, alguém deve ser responsabilizado por isso*"[14].

Desde 2008 o TPE participa ativamente de debates preliminares a respeito da LRE, que teria contornos semelhantes à Lei de Responsabilidade Fiscal. Em sua forma de atuação, o Movimento passou a acompanhar e promover articulações no sentido de agilizar o processo de trâmite da LRE, assim como realizar debates sobre o tema na mídia e em diversos eventos realizados pelo movimento (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009, p. 45).

Já em 2008, no Congresso Nacional, o TPE em parceria com a Unesco do Brasil e a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, realizou o seminário internacional "Ética e Responsabilidade na Educação: Compromisso e Resultados". Este seminário teve o objetivo de estabelecer marcos regulatórios de responsabilidade dos governantes para a área da Educação. Segundo o TPE *"o seminário resultou em um texto norteador legitimado para uma Lei de Responsabilidade Educacional*[15]" (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009, p. 40). Dentre os debatedores, destacavam-se o então senador Cristovam Buarque (PDT-DF), a então deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO), e a presidente do CONSED, Maria Auxiliadora Rezende – todos sócios fundadores do TPE. Após a realização deste seminário o debate a respeito da LRE (PL 7420/06 e apensados) se fortalece entre seus defensores na Câmara Federal dos Deputados.

Em 2011 foi constituída Comissão Especial sobre a LRE. De acordo com XIMENES (2012, p. 354) esta decisão política retirou da Comissão de Educação e Cultura a apreciação do assunto. Isso significa que na Comissão Especial a matéria pode ser votada em caráter terminativo, sem necessidade de passar pelo Plenário. Desta forma, a partir da ampliação do enfoque do debate sobre responsabilidade educacional, como assinala XIMENES (2012, p. 355), cabe ao mandato da Comissão Especial *"legislar sobre nada menos que a qualidade da educação"*. É preciso ressaltar ainda que, diversos membros do TPE[16] têm participado de audiências públicas para instruir a matéria legislativa em trâmite nesta Comissão Especial.

Mesmo tramitando, na Câmara de Deputados, pelo menos uma dezena de projetos de LRE[17], a base da discussão é o PL 7420/06, de autoria da sócio-fundadora do TPE e ex-deputada Raquel Teixeira

(PSDB-GO). Tal PL determina que cada rede e sistema de Educação Básica do país obedeça a critérios definidos de qualidade da educação e, além disso, que os gestores públicos sejam responsabilizados caso estes critérios não sejam cumpridos. Existem ainda, pelo menos, 12 propostas apensadas, dentre elas uma do governo federal.

No conjunto dos projetos, XIMENES (2012) identifica três principais propósitos para a LRE:

> I) explicitar e detalhar o regime de repartição de competências e atribuições de cada esfera estatal, aproximando-a do que seria a pretendida regulamentação do regime de colaboração; II) definir os meios de verificação do cumprimento das atribuições legais e, em sentido mais restrito, definir os sujeitos responsáveis; e III) assegurar um regime de sanções pessoais mais efetivas para o descumprimento das determinações legais, capazes de fortalecer, segundo essa concepção, a implementação do direito à educação (XIMENES, 2012, p. 363).

Dessa forma, embora a diversidade de PLs revele os variados interesses e as diferentes concepções de responsabilização em disputa, o ponto consensual em todas as propostas é a ideia de irresponsabilidade pela promoção da qualidade da educação pública, sobretudo por parte do Estado. Os pontos de maior polêmica sobre o conteúdo das normas versam sobre as concepções de qualidade e de responsabilidade educativa. Nesse sentido, XIMENES (2012, p. 361) alerta para o fato da existência do conceito e do regime jurídico da responsabilidade geral e educacional no ordenamento jurídico brasileiro. Para este autor, é preciso "*desmistificar e afastar a ideia de que hoje vigoraria a absoluta* irresponsabilidade educacional, *ou seja, que autoridades, gestores e profissionais da educação não podem ser punidos por atos e omissões atentatórias ao direito à educação"*. Assim, uma vez que um dos princípios básicos do Estado Democrático de Direito Republicano é a responsabilidade universal (civil) e a responsabilidade política pela educação – exclusiva das autoridades estatais –, também é regulamentada pela LDB/96 (§ 4º do artigo 5º), a improbidade administrativa[18], por abranger qualquer agente público, (funcionário público da administração direta ou indireta, servidor temporário ou mesmo particulares) é a modalidade com o maior potencial de influenciar as políticas públicas e a conduta dos gestores, quando comparada ao crime de responsabilidade ou à infração político-administrativa (XIMENES, 2012, p. 369).

Ora, a proposta mais antiga em trâmite na Câmara, é o PL 7420/06, da ex-deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO) – sócio-fundadora do TPE. Este PL, em conjunto com os PLs 680/07, 413/11 e 450/11 prevê que o descumprimento das metas neles estabelecidas – dentre elas a evolução nos resultados aferidos nos exames nacionais –, seja caracterizado como *"ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da administração pública, nos termos da legislação específica – Lei n. 8.429/92 –, aplicando-se ainda penas em dobro em relação ao estabelecido nessa lei"* (XIMENES, 2012, p. 369). Esta proposição, em consonância com os ideais de padrão de qualidade da educação defendidos pelo TPE, evidenciam o lugar estratégico que passa a ocupar as expectativas de aprendizagem e os exames em larga escala na política nacional. Os resultados dos exames de desempenho constituiriam um fator para tomada de decisões e sanções sobre os dirigentes públicos, as escolas, os professores e estudantes. Além disso, se aprovada uma LRE nestes termos, os agentes educativos poderão sofrer responsabilização pessoal e punição (inclusive com a aplicação de sanções penais e financeiras). Tal como sinaliza XIMENES (2012, p. 371),

neste caso, *"a novidade não é a responsabilidade pessoal dos docentes, mas sua vinculação às metas acadêmicas e à difusão da lógica de mercado na educação pública, estimulando-se a competição entre redes e escolas, como parece ser o intuito dos projetos que estabelecem a divulgação em larga escala dos resultados de cada unidade de ensino"*.

FREITAS (2011, p. 4), a partir da experiência de sua utilização nos EUA, já aponta os efeitos perversos deste tipo de política: *"entre os primeiros estados americanos a usar sistemas de avaliação, estava o Texas, terra de G. Bush onde, ainda como governador, testaram-se as 'teses de responsabilização' que depois seriam incorporadas por ele, agora como presidente dos Estados Unidos, e por Rod Paige na lei de responsabilização educacional* No Child Left Behind . *O 'Milagre do Texas' ou a 'Responsabilização ao Estilo Texas', hoje sabemos, virou estudo de caso, inclusive sobre fraudes nas estatísticas de evasão de alunos e sobre como estas políticas impactaram negativamente as possibilidades de progresso dos alunos mais pobres"*.

# Considerações

O TPE vem trabalhando no sentido de que uma lógica empresarial seja incorporada a uma nova política educativa. A lógica empresarial gerencialista tem se manifestado abertamente em suas diversas propostas, inclusive a partir de uma forte crítica à lógica do funcionalismo público. Em tal lógica, a *accountability* em educação, é compatível como o conceito de qualidade do TPE. Para este Movimento a medida da qualidade de uma escola é expressa *"nas metas e parâmetros nacionais que indicam essa qualidade* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006b, p. 11), e que podem ser mensuradas pelo desempenho de estudantes em exames nacionais de larga escala. Nesta visão, a melhoria da qualidade da educação implica em alcance de metas de aprendizagem, no aumento do IDEB e na melhoria na posição dos resultados dos estudantes brasileiros em rankings internacionais, como no caso do PISA (OCDE). Para o Movimento, as implicações deste aumento nos índices seriam o desenvolvimento e o aumento da competitividade econômica do país. Isto porque, segundo o TPE, a expressão mensurável da má qualidade são os índices de reprovação e abandono escolar, refletidos na fórmula *"a escola não ensina, a criança não aprende, e o Brasil não se desenvolve"* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006b, p. 9). Portanto, existe a defesa de que o não alcance das metas pré-estabelecidas seja objeto de responsabilização pessoal e punição (inclusive com a aplicação de sanções penais e financeiras) de dirigentes, escolas, professores.

Como consequência desses critérios para o estabelecimento de uma LRE prevê-se o fortalecimento das concepções que defendem a agenda da gestão escolar (controle pelo processo, bônus e punições) como forma de melhoria da qualidade da educação, em detrimento ou sobreposição do aumento do financiamento e da valorização dos profissionais da educação. Este tipo de enfoque promove a pressão de professores e escolas, além da diferenciação e competição interna nos sistemas de ensino e entre redes e escolas (*Quase Mercado*). Esta concorrência interna nas redes, como bem sinaliza XIMENES (2012),

> em muitos casos [é] acompanhada da privatização por dentro da gestão do ensino público, tanto através de empresas privadas que oferecem material apostilado e assessoria técnica às

> redes de ensino, como por meio dos institutos empresariais, que passam a influenciar fortemente os rumos das políticas educacionais. Em comum nesses processos está a promessa de melhoria da qualidade do ensino, entendida fundamentalmente como melhoria nos resultados de avaliação sistêmica (XIMENES, 2012, p. 373-374).

Além disso, ao enfatizar a mensuração da aprendizagem através da avaliação no alcance de uma educação de qualidade, o TPE outorga menos valor aos itens "não avaliáveis", reduzindo, desta forma, o caráter cultural e político da escola pública.

Ainda é preciso ressaltar que, mais do que o estabelecimento de uma lei que regulamenta a responsabilidade pela oferta de uma educação de qualidade, a disputa pelo teor de uma LRE, revela sua capacidade de torna-se política de Estado, podendo determinar a ação, em termos educacionais, das esferas de governo e promover reformas que alterem as bases da educação pública no país. Decorre daí a importância de uma LRE, cujos parâmetros tenham por base as expectativas de aprendizagem ("cultura de metas") e responsabilização individual, que poderá recair inclusive sobre escolas e professores, como bem expressou Célio da Cunha (o assessor especial para Educação da Unesco no Brasil e sócio-fundador do TPE) *"A lei de responsabilidade vai da merendeira ao Ministro"* (SEMINÁRIO, 2008). As contradições do estabelecimento de uma LRE nestes parâmetros apontam para os limites das reformas educacionais impulsionadas por grupos empresariais. À retórica da necessidade de responsabilização e punição pelo não oferecimento de uma educação pública de qualidade contrapõe-se concepções empresariais e gerencialistas na educação pública. Nestas reformas, as expectativas de aprendizagem promovem o controle ideológico da educação, delimitam e reduzem o conceito de qualidade educacional, além de estimular a competição interna nas redes de ensino e a responsabilização dos trabalhadores da educação.

# Referências bibliográficas


AFONSO, A. A. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 13-29, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 abr. 2007.

_____. Projeto de Lei n. 8035 de 2010, autoria do Poder Executivo, que Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF. 2010. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filename=PL+8035/2010 Acesso em 01/ 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? *Texto apresentado no III Seminário de Educação Brasileira promovido pelo CEDES no Simpósio PNE: DIRETRIZES PARA AVALIAÇÃO E REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL*, fevereiro de 2011. Disponível em:

http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf acesso 01/2013.

KRAWCZYK, Nora. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? *Educ. Soc*., Campinas, v. 26, n. 92, Out. 2005.

*SEMINÁRIO Internacional discute Lei de Responsabilidade Educacional*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Comissão de Educação e Cultura, 2008. Disponível em: www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cec/noticias-raiz/seminario-internacional-discute-lei-de. Acesso em 01/2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Bases Éticas, Jurídicas, Pedagógicas, Gerenciais, Político-Sociais e Culturais. São Paulo, *Todos pela Educação,* 2006a (Mimeo).

_____. *Congresso Internacional Educação: Uma agenda urgente.* TODOS PELA EDUCAÇÃO, Brasília, 13 a 16 de setembro de 2011.

_____. *Relatório de Atividades do Todos Pela Educação 2007*. São Paulo, Todos pela Educação, 2007 (Mimeo).

_____. *TODOS PELA EDUCAÇÃO. RUMO A 2022.* São Paulo Todos pela Educação, 2006b (Mimeo).

_____. *Todos Pela Educação: 2006-2009. Relatório de Atividades*. São Paulo, Todos pela Educação, 2009.

_____. *Todos Pela Educação: 5 Anos, 5 Metas, 5 Bandeiras*. São Paulo, Todos pela Educação, 2012.

XIMENES, S. B. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. In: *Educ. Soc*., Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, abr.-jun. 2012.

I Faculdade de Educação/UNICAMP. moreiraerika@yahoo.com.br

1 1) Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2) Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; 3) Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; 4) Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; 5) Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

2 PINHO, A. Presidente do "Todos pela Educação" critica propostas dos candidatos para o setor, Entrevista com Mozart Ramos. *Folha de São Paulo*, 01 set 2010.

3 A Conferência Nacional de Educação – CONAE é um espaço aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. O Tema da CONAE em 2010 foi: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. Fonte: http://conae.mec.gov.br/index.php?

option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57 acesso: 02/2011.

4 A cadeira titular foi ocupada por Daniel Tojeira Cara, representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

5 BARROS, R. Bandeiras ao vento. *Revista Educação*, Ago. 2011.

6 A promoção deste evento envolveu parcerias estratégicas e patrocínios que demonstram os setores de maior convergência com as propostas do TPE: Parceiros: CNE, INEP/MEC, Unesco, Unicef, Undime, SBPC, ABMP, BID e Consed; Patrocinadores: BID, Fundação Educar Dpaschoal, Fundação Itaú Social, Grupo Gerdau, Itaú BBA, Instituto Natura, Fundação Lemann e Instituto Unibanco; Apoio Institucional: GIFE e CDES; Apoio: CNE, Agência TUDO, Agência DM9DDB, Canal FUTURA e CNI.

7 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Veja os comentários do Todos Pela Educação sobre o PNE 2011-2020. *Portal Todos Pela Educação*, 15 dez, 2012.

8 RAMOS, M. N. O novo Plano Nacional de Educação. *Correio Braziliense*, DF, 16 set. 2010; GUERREIRO, C. Menos metas, mais compromisso. *Revista Educação*, Ago. 2011; AGÊNCIA SENADO. Plano Nacional de Educação deveria ter metas anuais, sugerem especialistas. *Agência Senado*, DF, 01 jun. 2011; RAMOS, M. N. Panorama da educação: avanços e desafios. *Correio Braziliense*, DF, 19 ago. 2010.

9 RAMOS, M. N. O novo Plano Nacional de Educação. *Correio Braziliense*, DF, 16 set. 2010; WEBER, D.; BARBOSA, A. A. CNE quer 10% do PIB para educação. *O Globo,* Rio de Janeiro, 11 mai. 2011; CIEGLINSKI, A. Com quase 3.000 emendas, PNE deve ficar para 2012. *Portal UOL Notícias*. *Agência Brasil*, DF, 18 jun. 2011; TODOS PELA EDUCAÇÃO. Veja os comentários do Todos Pela Educação sobre o PNE 2011-2020. *Portal Todos Pela Educação*, 15 dez. 2012.

10 RAMOS, M. N. 'Situação é reflexo da pequena mobilização social', diz membro do CNE. *O Estado de São Paulo*, 01 dez. 2012; CRUZ, E. P. Área educativa considera fundamental aprovar o PNE este ano. *Agência Brasil,* 11 mai. 2011.

11 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Veja os comentários do Todos Pela Educação sobre o PNE 2011-2020. *Portal Todos Pela Educação*, 15 dez, 2012; RAMOS, M. N. O PNE e a formação docente. *Correio Braziliense*, DF, 17 fev. 2011.

12 EDITORIAL da Folha de São Paulo. Por um ensino melhor, *Folha de São Paulo*, 31 ago. 2010; PINHO, A. Presidente do "Todos pela Educação" critica propostas dos candidatos para o setor, Entrevista com Mozart Ramos. *Folha de São Paulo*, 01 set 2010; RAMOS, M. N. As urgências da educação. *Revista Época*, 03 out. 2010.

13 DUARTE, A. Irresponsabilidade educacional. Novo plano federal para o setor de educação exclui lei que pune gestor por mau uso de recursos. O Globo, Rio de Janeiro, 11 abr. 2011.

14 DUARTE, A. Irresponsabilidade educacional. Novo plano federal para o setor de educação exclui lei que pune gestor por mau uso de recursos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 abr. 2011.

15 Documento: FUNDAMENTOS DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL (2008) – Promovido pela UNESCO, Comissão de Educação e Cultura, CNE, Consed, UNIME e TPE, por solicitação deste último.

16 Dentre os membros, destacam-se: Priscila Cruz (diretora executiva do TPE); Maria do Pilar Lacerda (ex-secretária de educação básica/MEC); Cleuza Rodrigues Repulho (presidente da UNDIME). Fonte: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/lei-de-responsabilidade-educacional/conheca-a-comissao/historico acesso: 01/2012.

17 PL 4.020/06, de Raquel Teixeira (PSDB/GO); PL 1.680/07, de Lelo Coimbra (PMDB/ES); PL 247/07, de Sandes Júnior (PP/GO); PL 600/07, de Carlos Abicalil (PT/MT); PL 1.256/07, de Marcos Montes (DEM/MG); PL 8.039/10, do Poder Executivo; PL 8.042/10, de Jovair Arantes (PTB/GO); PL 413/11, de Gastão Vieira (PMDB/MA); PL 450/11, de Thiago Peixoto (PSD/GO); PL 1.747/11, de Teresa Surita (PMDB/RR); e PL 1.915/11, de Carlos Souza (PP/AM).

18 Lei n. 8.429/92, §2º e §3º.

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# A gestão educacional sob o foco do Banco Mundial: prescrições para os países em desenvolvimento

**Andréia Nunes Militão[I]; Yoshie Ussami Ferrari Leite[II]**

## I – Introdução

Uma das principais características da sociedade brasileira do final do século XX é que a mesma se apresenta como mais complexa do ponto de vista de sua constituição política e social. Convivem, dessa forma, organizações operárias, sindicatos, partidos políticos, entidades patronais, além de entidades como ONGs com diferentes motivações.

Nesse cenário, temos o Estado com uma atuação que se transforma paulatinamente, sobretudo, com a reforma do aparelho estatal após a década de 1990, criando novas funções e novas formas de relacionamento com a sociedade civil. Esse processo tem grande impacto sobre as políticas educacionais.

Para Mészáros (2008), a sociedade capitalista procura manter seu sistema educacional assim como uma prática de doutrinação permanente

> [...] ademais, o que torna as coisas ainda piores é que a educação contínua do sistema do capital tem como cerne a inserção de que a própria ordem social estabelecida não precisa de nenhuma mudança significativa. Precisa apenas de uma 'redução mais exata' em suas margens, que se deve alcançar pela metodologia idealizada do 'pouco a pouco'. Por conseguinte, o significado mais profundo da educação contínua da ordem estabelecida é a imposição arbitrária da crença na absoluta inalteralibilidade de suas determinações estruturais fundamentais (MÉSZÁROS, 2008, p. 82).

Neste sentido, não dá para pensar a educação restringindo-se a organização escolar. É preciso pensar as demais intituições, pois segundo Mészáros (2008) a educação é apenas um dos elementos que configuram a lógica de manutenção capitalista, que tem um papel de destaque, mas para ser compreendida deve ser analisada no contexto de suas relações com outros elementos da sociedade.

A crença na inalterabilidade das estruturas fundamentais se coaduna à logica do sistema capitalista, contudo não é explicitada na retórica hegemônica sobre a educação que se apresenta como um *contínuum* de reformas e busca de melhorias, para um sistema que é socialmente apresentado como imerso em uma crise a ser solucionada por novos mecanismos. Contreras (2002, p. 262), observa que "um dos paradoxos das atuais políticas de reforma é que combina, simultaneamente o controle

da educação por parte do Estado com seu abandono ao mercado".

Barroso (2006) localiza também esse fenômeno de transformação do papel do Estado na oferta de educação pública,

> Do ponto de vista retórico, estas políticas visavam melhorar a qualidade e eficácia do serviço público, através da criação de um 'mercado educativo', com a consequente redução do papel do Estado e alteração das regras de financiamento e de gestão, condizentes a 'privatização' da escola pública. Na prática, contudo, estas políticas assumiram, preferencialmente, a forma de uma 'aliança entre o Estado e as famílias (em especial da 'classe média'), com evidente perda da equidade e coesão social do serviço público de educação e clara redução do poder profissional dos professores (BARROSO, 2006, p. 129).

Assim, o "Estado preserva o controle sobre os fins e resultados (através da definição das 'regras do jogo' e reforço dos sistemas de avaliação) e entrega as famílias dos alunos e comunidade local, o controle sobre os meios e modos de organização" (BARROSO, 2006, p. 129).

Uma das características desse novo projeto de sociabilidade capitalista é a confusão ou mudanças dos antigos limites que existiam entre o público e o privado, entre os indivíduos e a coletividade. Manter este projeto de hegemonia ativa (sob uma leitura gramsciana), "de direção e dominação indissociadas, exige uma complexa disciplina de planejamento e formação de consenso, a fim de destruir paulatinamente o nível de consciência atingido pela classe trabalhadora e substituir seus desejos e ações pelo projeto hegemônico de sociabilidade capitalista" (MELO, 2005, p. 69).

Nesse cenário, é que consideramos relevante a análise das produções e produções do BM, por entender que este exerce impacto tanto direto como indireto sobre a política educacional brasileira.

# II – Ações do Banco Mundial no Brasil

Compreendemos que os princípios da gestão educacional presente na maioria dos sistemas educacionais do Brasil, estão em maior ou menor grau, sob a influência das ideias e orientações de agências internacionais e, em especial, do Banco Mundial.

As relações do Brasil com o Banco Mundial não são novas, datam da segunda metade do século XX, mas o caráter das mesmas vem se alterando nas últimas décadas. Fonseca (2007, p. 49), observa que "Os dois primeiros empréstimos concedidos ao Ministério da Educação, no início da década de 70, adequavam-se ao modelo desenvolvimentista do Banco, no qual a educação era considerada na ótica do capital humano, isto é, como fator direto para o crescimento industrial intensivo". Assim, como outras instituições internacionais que financiam e prestam consultoria na área educacional temos uma intensificação dessas parcerias após a década de 1990, com destaque, para o Banco Mundial.

Analisando os últimos cinqüenta anos de atuação do BM, localizamos mudanças em seu perfil. Torres (2009) identifica nos anos sessenta a priorização por parte dessa agência na construção de

espaços escolares. Na década seguinte, passou a investir na educação básica, sobretudo, nos anos iniciais. Torres (2009, p. 129), observa que a

> [...] ênfase sobre a escola de primeiro grau (e o consequente incremento dos empréstimos para esse nível) viu-se reforçado em virtude da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtiem, Tailândia, em março de 1990, convocada conjuntamente pela UNESCO, UNICEF, PNUD e o BM, que definiu a educação básica como prioridade para esta década e a educação de primeiro grau como o "carro-chefe" no alcance da referida educação básica.

Fonseca (2007, p. 47) ressalta que a mudança em torno da estratégia de atuação "[...] para o lado político-social foi determinante para que o Banco suplantasse, em termos de articulador político entre os países, o prestígio de outras agências internacionais (...) as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70".

O perfil de atuação do banco mudou após a década de 1980, diminuindo seu caráter de indutor de investimentos para se tornar "[...] o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado" (SOARES, 2009, p. 20-21).

Nesse período, o BM introduziu 6 mudanças com relação às ações voltadas para a educação: 1. notável incremento dos empréstimos para a educação; 2. importância crescente concedida à educação de primeiro grau e, mais recentemente, aos primeiros anos da educação secundária; 3. extensão do financiamento a todas as regiões do mundo; 4. menor importância concedia às construções escolares; 5. atenção específica à educação de meninas; 6. transição de um enfoque estreito de projeto para um amplo enfoque setorial (BM, 1995, p. xxiii apud TORRES, 2009, p. 129).

Ao analisar as estratégias do BM direcionadas à educação básica, Torres (2009, p. 125) identifica também que este "[...] transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial de pesquisa educativa no âmbito mundial".

Para Vieira (2009), podemos localizar a criação e ampliação das agendas internacionais de modo a homogeneizar as políticas dos países emergentes, sobretudo, a partir dos anos noventa com a realização de várias conferências intencionadas a unificar a pauta das políticas educacionais.

> O foco das agendas internacionais sobre a educação e, consequentemente sobre a escola tem origem num conjunto de medidas cuja origem deve ser localizada anteriormente, mas cujo divisor de águas é a *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em Jomtiem, na Tailândia, em 1990. A ela se seguiram, a Conferência de Nova Dehli (1993); e, as reuniões do Projeto Principal de Educação da América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros de Educação da região, a exemplo da Conferencia de Kingston, Jamaica (1996). Nesses eventos são elaborada declarações de intenções e

> recomendações com as quais se comprometem os países signatários dos diferentes acordos firmados (VIEIRA, 2009, p. 133).

Sua importância reside no papel que assumiu ao estabelecer critérios para concessão de empréstimos, "Mediante essas condicionalidades, o Banco Mundial (tal como o FMI) passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação do país" (SOARES, 2009, p. 21).

> No setor social, o Banco Mundial vem dando ênfase especial à educação, vista não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas principalmente como fator essencial para a formação de "capital humano" adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação (SOARES, 2009, p. 30).

A presença do Banco Mundial no cenário econômico, político e social nos mais diferentes países confirma a tese de que para além de provê-los com recursos financeiros, tem influenciado os mesmos a partir de ideias de eficiência. Para Coraggio,

> Se o que o Banco Mundial oferece são principalmente ideias, e estas ideias vão contribuir para dar forma a políticas estratégicas, que preparam nossas sociedades para um futuro sobre o qual somente podem ser feitas conjecturas, é preciso analisar em detalhe como essas ideias são produzidas e qual a sua validade, assim como analisar as condições e as conseqüências dos empréstimos concedidos (CORAGGIO, 2009, p. 75).

Ao analisar as ações e o total de empréstimos do BM, Soares afirma que "Sua importância hoje se deve não apenas ao volume de seus empréstimos e à abrangência de suas áreas de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural" (2009, p. 15).

Para Soares (2009, p. 75), da análise dos textos do Banco Mundial depreende-se a mudança de paradigma de atuação do banco, que de caráter predominantemente avalizador passa a exercer intencionalmente o caráter de assessoramento. Na mesma direção, Coraggio observa que,

> O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, **a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria**, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas adequadas à especificidades de seus países (BM, 1995, p. xxiii, apud CORAGGIO, 2009, p. 75 – grifo nosso).

Dentre as orientações indicadas pelo BM, nos anos 1990, está a preocupação com a ampliação do acesso, com a equidade e com a qualidade do ensino. Na perspectiva do BM, "Melhorar o acesso, a equidade e a qualidade implica em mudanças no financiamento e na gestão do sistema educativo de um país" (BM, 1995, p. xiii apud TORRES, 2009, p. 130).

Para tanto, o BM além dos eventuais empréstimos financeiros, passa a oferecer assessoria para os países em desenvolvimento. Neste sentido, a publicação de estudos passa a ser uma constante na sua atuação, como estratégia para influenciar as políticas educacionais dos diversos países.

# III – A escola baseada no modelo de gestão empresarial

Sob muitos aspectos, ideias tidas como novas concepções, na verdade se apresentam como "versões revisadas das teorias econômicas do capital humano e da administração para o desenvolvimento que captaram as atenções da academia educacional, nas décadas de 1950 e 1960, e perderam força nos anos de 1970 e 1980" (SANDER, 2007, p. 70). É a partir dessa premissa que nos propomos a discutir a concepção sobre gestão educacional presente no documento publicado pelo Banco Mundial em 2011.

A percepção em torno do aumento da influência dos organismos internacionais na política educacional brasileira e seus rebatimentos no interior das escolas nos leva a analisar a publicação *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*, publicada por essa agência em 2011. O Banco Mundial indica que o modelo SBM pode ser utilizado para aumentar a autonomia das escolas, bem como melhorar a prestação de contas das instituições escolares (BM, 2011, p. 90).

Este documento (BM, 2011) se dedica a analisar aspectos importantes para a gestão escolar, enfatizando a perspectiva de participação da comunidade na escola bem como as políticas de 'prestação de contas' implementadas como um dos eixos centrais da gestão eficiente das escolas.

Importante destacar que o próprio texto do BM deixa claro que o SBM pode variar de acordo com as características de cada país, que se adaptam a seus princípios gerais.

> Há formas diferentes de SBM em termos de quem tem o poder de tomar decisões, bem como o grau de tomada de decisão transferida para o nível da escola. Em geral, os programas de descentralização de competências SBM sobre uma ou mais atividades, como as dotações orçamentarias: contratação e pagamento de professores e de outros funcionários da escola; desenvolvimento curricular; aquisição de livros didáticos e outros materiais educativos; melhoria de infraestrutura; monitoramento e avaliação de desempenho dos professores e aprendizagem dos alunos resultados (BM, 2011, p. 89).

Na perspectiva do Banco Mundial, uma educação de qualidade não resulta apenas do aumento de insumos físicos e financeiros. A defesa da educação enquanto um 'serviço' e não como direito é acompanhada da recomendação que os sistemas de ensino sejam baseados em gestão técnica e financeira descentralizada, pois a educação é muito complexa para ser eficientemente distribuída em um modelo centralizado (Reis e Cordeiro Guerra, 2005 apud BANCO MUNDIAL, 2011, p. 87).

Apoiado nos estudos de Hanushek e Woessmann (2007), o documento do Banco Mundial sugere que a maior parte dos incentivos que afetam os resultados de aprendizagem são de natureza institucional. Dessa forma, identificam três incentivos em particular: escolha e competição;

autonomia escolar e prestação de contas da escola.

De acordo com o documento esses três elementos devem ser articulados para uma boa gestão dos sistemas escolares, não se constituindo em ações isoladas, mas fazendo parte de uma lógica em que cada elemento se potencializa mutuamente.

Fica evidente a analogia com os mecanismos de mercado em que estes elementos contribuem, para em última instância, criarem mecanismos de concorrência, seja pelos "clientes", seja pela oferta de "serviço" ao menor custo possível.

> Ao dar voz e poder de decisão para atores locais **que sabem mais sobre os sistemas de ensino locais** do que os gestores políticos, a SBM pode melhorar os resultados do ensino e aumentar a **satisfação do cliente**. SBM ressalta a escola individual (como representado por qualquer combinação de diretores, professores, pais, alunos e outros membros da comunidade escolar) como a unidade principal de melhorar educação e centra-se na redistribuição de tomada de decisão autoridade sobre as operações da escola como o principal meio pelo qual esta melhoria pode ser estimulada e sustentada (BM, 2011, p. 89, grifos nossos).

Nessa perspectiva, defende que os pais ao tomarem ciência dos resultados das avaliações externas, por exemplo, poderão escolher em qual escola matricularão seus filhos. Considera que essa pressão por demanda vai dar à todas as escolas um incentivo para melhorar seu desempenho. Essa orientação já se apresenta na prática de muitas redes de ensino e provoca mudanças em diferentes cidades brasileiras, pois algumas convencionaram expor por meio de faixas e cartazes a nota que escola recebeu nessas avaliações. Embora não existam evidências empíricas sobre a eficiência deste modelo baseado na competição para a melhora efetiva da aprendizagem dos alunos, este vem sendo legitimado tanto pela imprensa como pela comunidade escolar.

Com relação à autonomia escolar, percebe-se que há uma tentativa de responsabilizar a direção da escola e seus profissionais pelos resultados dessas avaliações.

No modelo SBM, a autonomia se consolida com a descentralização da tomada de decisões tanto no interior da escola como nos diferentes níveis de governo. Assim, há quatro fontes de autoridade: o governo federal, estaduais, municipais e as próprias escolas (McGinn e Welsh, 1999 apud BANCO MUNDIAL, 2011, p. 87).

> A descentralização pode ocorrer a partir do governo central para diminuir os níveis de governo ou de baixo nível do governo para escolas. Existem outros nomes para este conceito, mas todas elas se referem ao descentralização da autoridade do governo central para o nível da escola (Barrera-Osorio, Fasih, Patrinos 2009; Caldwell 2005 apud BANCO MUNDIAL, 2011, p. 88).

No modelo SBM, a responsabilidade da tomada de decisões no interior da escola é transferida para os "agentes locais, o que pode ser uma combinação de diretores, professores, pais, às vezes, alunos e comunidade escolar e outros membros" (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 88).

Esse modelo de gestão vem influenciando as políticas de formação de gestores e de professores, sobretudo, nos países em desenvolvimento com a preocupação de "reforçar a sua motivação profissional, reforçando assim o seu senso de propriedade da escola".

Barroso (2006) faz três constatações acerca das transformações das políticas públicas: aumento da regulação transnacional, hibridismo na regulação nacional e fragmentação da regulação local. Percebe-se que o 'novo' documento do BM sinaliza para todas essas formas de regulação.

> SBM geralmente funciona por meio de um comitê escolar (ou um conselho de escola ou escola comitê de gestão) que podem monitorar o desempenho da escola, por exemplo, as pontuações do teste ou o professor e freqüência dos alunos; levantar fundos e criar doações para a escola; nomear, suspender, demitir e/ou remover professores; cuidar para que os salários dos professores sejam pagos regularmente; aprovar orçamentos anuais examinar as finanças mensais (BM, 2011, p. 89).

Esse fenômeno foi analisado por Adrião, que observa uma noção restrita de descentralização e de participação local, ao analisar reformas feitas na rede estadual de São Paulo na década de 1990, aponta que apesar do discurso recorrente sobre autonomia "percebe-se que é este o eixo com menor investimento governamental, a começar pela reorganização das escolas iniciada em 1995, a qual foi deflagrada sem prévia consulta e educadores e usuários" (ADRIÃO, 2006, 145-146).

Diferentemente da participação proposta e implementada por Freire (2006) durante sua gestão como secretário municipal de educação, na cidade de São Paulo, entre 1989-1991.

> Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo, através dos chamados mutirões por meio dos quais se reparam escolas, creches, ou se limpam ruas ou praças. A participação para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um 'estar presente na história e não simplesmente nela estar representadas'. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. **Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida das classes populares a certos momentos da administração** (FREIRE, 2006, p. 75, grifos nossos).

Por fim, a orientação do BM considera que a prestação de contas da escola pode incindir sobre a qualidade se forem feitas e/ou acompanhadas por seus 'clientes' (alunos e pais), de forma a responsabilizá-los também por não interferirem no modelo de gestão da escola. Denota-se uma clara orientação para esvaziar o papel do Estado em todas suas instâncias e, de outro lado, uma tentativa de responsabilizar os 'clientes' da escola.

> A crescente descentralização na educação inclui tendências de receptividade, crescente autonomia, responsabilidade, devolução e incentivo para as necessidades locais, todos com o objetivo de elevar o nível de desempenho, através da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE, 2004). A maioria dos países cujos alunos tem um bom

> desempenho em testes de desempenho internacionais dão às autoridades locias e escolas autonomia substancial sobre a adaptação e implementação, conteúdo da educação e alocação e gestão dos recursos. Com algumas exceções, a maioria dos estudantes dos países da OCDE estão matriculados em escolas onde os professores e os interessados têm um papel na decisão sobre que cursos são oferecidos e como o dinheiro é gasto dentro das escolas (BM, 2011, p. 88).

No modelo de participação SBM, "os pais participam voluntariamente e assumem responsabilidades diversas, que vão desde a avaliação da aprendizagem do aluno até a gestão financeira. Em alguns casos, os pais estão diretamente envolvidos na gestão da escola pelos depositários, tanto dos recursos recebidos como verificar as compras e contratos feitos pela escola. Outras vezes, comitês escolares também são obrigados a desenvolver algum tipo de plano de melhoria da escola" (BM, 2011, p.89).

As orientações do Banco Mundial (2011) apontam uma perspectiva de participação que se mostra oposta à ideia de mudança e transformação. Na perspectiva de um aluno-cliente, a participação se dá como desobrigação do Estado com a educação e a responsabilização da família.

> Os potenciais beneficios da SBM podem incluir o seguinte: mais de entrada e recursos dos pais (em dinheiro ou em espécie); utilização mais eficaz dos recursos; a maior qualidade da educação por meio de mais eficiência e transparência na utilização de recursos; um ambiente escolar mais aberto e acolhedor; aumento da participação de todos os atores locais na tomada de decisões processos educativos; melhor desempenho do estudante (menores taxas de repetência e de desistência e maiores pontuações nas avaliações externas) (BM, 2011, p. 90).

Na lógica do Banco Mundial, existem 'rotas longas' e 'rotas curtas' de responsabilidade pela prestação de contas. Assim, a rota referente ao longo percurso de prestação de contas parte do governo federal que delega a responsabilidade para os estados e municipios que, por sua vez, transfere para as escolas a tarefa de executar ações. Dessa forma, a responsabilidade dos diretores de escolas é para cima, ou seja, devem prestar contas as secretarias municipais, estaduais ou ao próprio Ministério da Educação. Para o BM, os diretores deveriam responder pela prestação dos serviços diretamente aos seus clientes (pais e alunos) e não ao governo.

O Banco Mundial indica como modelo ideal a chamada 'rota curta', que só é possível quando adotado o modelo SBM, onde os 'clientes' tornam-se parte da gestão. Assim, o caminho mais curto de responsabilidade torna-se ainda mais curto quando representantes dos 'clientes' (pais ou membros da comunidade), obtem a autoridade para tomar decisões e tem 'voz' nas decisões (BM, 2011, p. 91).

Pelo constante emprego da linguagem empresarial sobre a administração da instituição escolar, podemos inferir que a escola é tratada como uma empresa e que os 'clientes' podem reclamar quando o 'produto' não o satisfaz. Assim, "Os clientes podem melhorar a prestação de serviço (1) usando sua voz para garantir que os serviços sejam adaptados para atender as suas necessidades e (2) para monitorar os fornecedores (leia-se gestores e professores)" (BM, 2011, p. 92).

Este modelo que prega a participação dos pais é bem analisado por Melo que observa que "[...] há uma sutil, porém essencial diferença entre compartilhar a gestão e democratizar a gestão". A autora enfatiza que "o primeiro conceito, como concessão de um poder maior, com objetivo de envolver as pessoas e buscar aliados de 'boa vontade' que se interessem em 'salvar a escola pública'" é o que tem sido mais recorrente (MELO, 2009, p. 246). Dessa forma, o SBM propõe a participação ou aproximação da comunidade em uma relação de cliente/fornecedores, desconsiderando a função social da escola e a própria concepção de democracia e participação.

# IV – Considerações finais

Embora os programas SBM não sejam homogêneos em todos os países em desenvolvimento, a descentralização no interior da escola e sua consequente redistribuição de responsabilidades são apontadas como principais formas de promover melhoria na educação.

Dentre os problemas que podemos apontar nos programas de SBM é que estes se situam ao longo de um *continuum* do grau em que a decisão é transferida para o nível de autonomia local. Outros programas mais ambiciosos permitem que escolas contratem professores e redefinam programas; outros permitem a gestão privada e/ou comunitária das escolas.

Essa naturalização, esconde que as políticas são das agências (de caráter internacional) e não do Estado, provocando um esvaziamento das políticas de Estado e, por outro lado, enfatizando que o modelo de gestão privado é o que pode resolver os problemas educacionais, destacando-se a incapacidade do Estado gerir a educação e outros serviços públicos.

A escola baseada no modelo de gestão empresarial tem como foco a descentralização da autoridade do administração da escola. Neste sentido, a responsabilidade, bem como a tomada de decisões sobre as atividades da escola é transferida para os demais agentes da escola. Muitas dessas reformas também tentam fortalecer o envolvimento dos pais no interior das escolas, às vezes, por meio da participação em Conselhos Escolares.

> A **concessão de autonomia** em programas SBM geralmente funcionam por meio da formação de comissão no interior da escola, que apresenta variados nomes, tais como Conselho Escolar ou Comitê de Gestão de Escola. As tarefas do conselho ou comissão pode variar substancialmente entre iniciativas e pode incluir as seguintes funções: o acompanhanhamento do desempenho da escola, medida pelo teste pontuação ou pela assiduidade do professor e dos alunos (BM, 2011, p. 15 – grifos nossos).

Contraditoriamente, embora defenda a ampliação da participação e da autonomia, o modelo SBM 'devolve autoridade ao diretor da escola', que por sua vez tem a 'tarefa' de diminuir os gastos com pessoal e de implementar o currículo oficial, o que o coloca como gestor eficiente 'perante a autoridade central'.

> O modelo de controle administrativo nunca pode existir em sua pura forma, porque diretores nunca podem operar por conta própria na prática. Os diretores precisam de outras pessoas

> para trabalhar para eles e ajudá-los a tomar decisões para a escola (BM, 2011, p. 92).

A essência desta lógica de autonomia de gestão e administração está presente nos parâmetros curriculares, da avaliação e de objetivos definidos centralmente pelo Estado.

Ao partimos do pressuposto de que as políticas públicas educacionais veem sendo largamente orientadas pelos organismos internacionais, conclui-se que quanto mais as políticas ficam mundializadas, mais o Estado fica menor, ou com menor capacidade de intervir no rumo dessas políticas, uma vez que nessa lógica o Estado não se anula, mas assume novas funções. Em relação à política educacional, a regulamentação e a formulação de diretrizes gerais de atuação ainda permanecem fortemente nas mãos do Estado, embora penetradas pelos interesses das agências internacionais.

Denota-se que as determinações prescritas no documento do Banco Mundial (2011) enfatizam uma visão restrita do processo educacional. A qualidade da educação não é apresentada como resultado de um processo participativo ou de formação crítica, mas de um processo técnico e preciso que não envolve debates e nem investimentos, mas apenas novas formas de gestão, com envolvimento dos "clientes" e responsabilização dos "prestadores de serviço" pelos resultados.

Questões em pauta na atualidade como o financiamento da educação, deixam claro que para alguns setores da sociedade que defendem esta perspectiva, não é necessário maior investimento, mas apenas uma melhor gestão. O debate atual sobre o financiamento aponta que deveríamos mudar os atuais parâmetros:

> [...] primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino que se deseja assegurar àqueles que freqüentam as escolas públicas (...) aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independentemente de haver vinculação específica de recursos ou não. No fundo, é isso que é feito nos países desenvolvidos que, embora não possuam nenhuma vinculação mínima para a educação, gastam mais por aluno e oferecem um ensino de muito melhor qualidade que o nosso (PINTO, 2000, p. 71).

Observa-se que as orientações propostas no recente texto do Banco Mundial passa ao largo de qualquer discussão sobre essas questões, como se os recursos existentes fossem suficientes e a única 'falha' de nossas escolas fossem solucionadas por novos mecanismos de gestão, quando na prática percebemos que se trata de mudar o padrão de participação da comunidade na escola e também do Estado na administração das escolas. E o mais grave é que estas políticas são recebidas como solução dos problemas educacionais sem que, no entanto, tenhamos comprovações empíricas de seu resultado efetivo.

# V – Referencias

ADRIÃO, Theresa. **Educação e Produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã. 2006.

BARROSO, João. A formação dos professores e a mudança organizacional das escolas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (org) **Formação continuada e gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2006. pp. 117-146.

BRUNS, Barbara; FILMER, Deon; PATRINOS, Harry Anthony. **Making Schools Work:** New Evidence on Accountability Reforms. Washington, D.C.: The World Bank, 2011. Tradução própria. Disponível em www.worldbank.org

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores.** São Paulo: Cortez, 2002.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. 7. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. pp. 69-82.

MELO, Maria Teresa L. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (orgs.). 7 ed. **Gestão da Educação:** impasses, perspectivas, e compromissos. São Paulo: Cortez, 2009.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PINTO, José Marcelino de R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano, 2000.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Líber Livros, 2007.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola-função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura

S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (orgs.). 7. ed. **Gestão da Educação:** impasses, perspectivas, e compromissos. São Paulo: Cortez, 2009.

I FCT/UNESP. Agência financiadora: FAPESP. andreianmilitao@terra.com.br

II FCT/UNESP. yoshie@fct.unesp.br

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Avaliação da responsabilidade social da universidade como prática ideológica

**Sidney Reinado da Silva[I]; Carmen Luiza da Silva[II]**

## 1 – Introdução

O emaranhamento entre público e privado vem sendo discutido como forma de des/moralizar o Estado. A busca por uma melhor equação entre tais âmbitos tem sido um desafio tradicional da agenda liberal. Mas essa discussão é acalentada também por críticas ao pensamento liberal que muito têm contribuído para mostrar as contradições dessa relação. A forma como o público e o privado se imiscuem no âmbito da avaliação das Instituições de Educação Superior (IES) no Brasil é um dos pontos de descontentamento tanto por partes liberais como de seus críticos. A investigação do que se diz sobre responsabilidade social das IES mostra a dimensão ideológica, não apenas do debate, mas das práticas instituídas para delimitar o público do privado.

Não se pode mais negar o caráter mercadológico, de "semi/mercadoria", e o regime de "quase/mercado" segundo os quais a Educação Superior tem sido produzida no Brasil. (SGUISSARD, 2005). Nesse meandro se constrói uma ideologia para cimentar o consenso em torno do tipo de sociedade atual e da educação que ela exige. Avaliar a responsabilidade social das universidades significa submetê-las publicamente a um mecanismo de mercado. Esse mecanismo ou prática ideológica foi originalmente acionado como uma forma das empresas privadas assumirem tarefas até então atribuídas ao poder público e à caridade individual frente ao mal-estar social. Mas isso passou a ser cobrado pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) como item de avaliação das IES públicas e privadas.

Mas em que sentido a recente sistemática de avaliação responsabilidade social IES emaranha o público e o privado? Mostramos que isso se dá desde a importação do termo do mercado para as políticas públicas até a forma como ela ao mesmo tempo reforça uma prática ideológica empresarial e produz certo sobressalto no âmbito da iniciativa privada, que passa a questionar a legitimidade e a viabilidade de tal exigência. Mas está em pauta, no front dos interesses privados, o desenho – ou a delimitação de até onde o Estado pode ir – e não a supressão da complementaridade entre o público e o privado.

O termo complementaridade aparece como uma solução (mítica ou imaginaria) para as contradições da sociedade brasileira. A aceitação da "complementaridade" entre Estado e mercado no âmbito da oferta da educação superior depende da incorporação de valores e práticas. Nesse sentido, a responsabilidade social das IES é uma prática ideológica e não um mero uso alternativo

de uma terminologia para se abordar o que até então se chamava compromisso social das universidades.

Segundo Eagleton (1997), a ideologia, ao constituir sujeitos, é uma "força social organizadora" que faz incorporar valores e crenças sem os quais a totalidade da ordem social não se reproduz. A ideologia diz respeito à "enunciação e suas condições materiais de possibilidade", ou seja, as lutas de poder centrais para a reprodução ou contestação de uma "forma de vida social". (EAGLETON, 1997, p. 194-5). O sistema de avaliação, na figura de um processo político impessoal, constitui sujeitos e práticas da responsabilidade social como uma expressão "cidadã" (forma de visar o bem comum) do nexo entre capital e trabalho ao quais as IES também devem se adequar. Trata-se de um indicador de "relevância social" ou da concordância entre o que a "sociedade" espera da Universidade e o que esta realmente faz.

O presente texto tem em vista compreender a forma como a responsabilidade social se estabelece como ideologia da complementaridade entre público e privado no âmbito da avaliação das IES. Para isso, fizemos uma incursão pela política de avaliação incorporada no SINAES e pelos "relatos" dos que afirmam a necessidade da responsabilidade social no capitalismo atual e dos riscos de sua descaracterização quando ela passa a ser uma exigência heteronômica e uma forma de controle externo.

# 2 – O contexto legal e ideológico da avaliação da responsabilidade social das IES

O Artigo 1º. da lei federal nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) estabelece que a organização do processo de avaliação visa melhorar "a qualidade da educação superior", orientar sua oferta e expansão, garantir o incremento da "eficácia institucional e efetividade acadêmica e social", e, de modo especial, promover e aprofundar os *compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior*, o que se faria "por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional".

A abordagem da responsabilidade social, até recentemente concebida como uma dimensão do mundo coorporativo propiciou, no contexto educacional, comparações das Universidades com organizações empresariais, o que nos remete ao papel das mantenedoras e ao que se pode exigir delas em termos de contrapartida "cidadã". **A recentíssima Lei** nº 12.688, de 18 de julho de 2012, **que** instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), define, em seu Art. 3º, Par. 2º, a mantenedora como "instituição de direito público ou privado que se responsabiliza pelo provimento dos fundos necessários para a manutenção de ensino superior"; e a mantida: como "a instituição de ensino superior, integrante dos sistemas de ensino (federal) a que se referem os incisos I e II do caput, que realiza a oferta da educação superior". Com essa lei, a relação entre público e privado inicia mais um capítulo.

Na própria LDB de 1996, Art. 20, o emaranhamento das instituições universitárias ficou estabelecido. Tem-se que as universidades públicas são "as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público". A universidade particular passou a ser compreendida como as instituições privadas de ensino que se enquadram na categoria de "particulares em sentido estrito", e entendidas como "as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado" e que não sejam caracterizadas como comunitárias ou confessionais, respectivamente, "instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade" e "instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas (...)".

Com a Lei n.5.540/68 definiu-se que cabia ao Poder Público a mantença das escolas públicas de ensino superior e às fundações ou associações a das escolas superiores particulares. Essas associações seriam as constituídas sem finalidades lucrativas. Em 1997, após revisão da legislação, passou a ser permitido que associações ou sociedades civis sem fins lucrativos se transformassem em entidades com finalidades lucrativas. Segundo Cunha (2007), este foi um momento histórico chave do "desenvolvimento meandroso" da relação entre Estado e mercado no âmbito da educação brasileira.

A referida permissão alinha-se a uma dimensão liberal da Constituição Federal, segundo a qual a educação é dever do Estado e o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e de autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (Art. 209). A educação como um "serviço público", como afirmam os liberais, diferencia-se pelo caráter que assumem as organizações mantenedoras das IES. Frisa-se também que a Constituição Federal, em seu Art. 5º, Inc. XVII daria plena liberdade para a formação de associações para fins lícitos, vedando a interferência estatal em seu funcionamento no inciso subsequente. Neste sentido, cabe ao Ministério da Educação, atuar sobre as entidades mantidas e não sobre suas mantenedoras, que respondem pelos seus atos conforme estabelecido no Código Civil Brasileiro.

Retomar o conceito de responsabilidade social na sua origem, que, de certo modo, vincula-se ao surgimento do Terceiro Setor, é importante para discutir sua aplicabilidade na avaliação da educação superior. Contudo, isto pode levar a mal – entendidos, porque a avaliação não se dá sobre a mantenedora que, no caso das universidades públicas, é a União e, portanto, não se situa no mundo empresarial. Isso vale também para o setor privado, onde a mantença de IES é assumida por diferentes personalidades jurídicas, que podem ser confessionais, comunitárias, privadas sem fins lucrativos, privadas com fins lucrativos, entre outras.

As IES privadas mantêm as instituições de ensino principalmente por meio de recursos arrecadados pela cobrança de mensalidades, cabendo à União ofertar gratuitamente o mesmo serviço. Frente a isso é que se questiona como seria possível estabelecer, de forma equânime, critérios de avaliação para IES cujas mantenedoras são de diferente natureza.

A publicação do anteprojeto de reforma universitária, em 2004, tornou-se um ponto central na

polêmica travada por intelectuais, mantenedores e dirigentes de IES. Para defensores da educação privada, o anteprojeto considerava a educação como um bem público (de maneira "inconstitucional"), e não como um serviço público, e como tal, livre à iniciativa privada. Afirmou-se entre os liberais que definir a educação como bem público permitiria ao governo maior grau de intervenção e regulação nas instituições privadas e, neste sentido, avaliar as IES privadas em sua responsabilidade social poderia soar como uma ameaça a sua sobrevivência como uma entidade autônoma. Sobre este aspecto, Schwartzman afirma que a responsabilidade social pode ser "concebida de forma muito diversa por um governo neoliberal, por um governo populista ou por um socialista", cabendo ao "princípio da autonomia didático-científica evitar este tipo de interferência ideológica" (SCHWARTZMAN, 2005, p. 50). Durham e Goldenberg reforçam essa posição e declaram que até o referido projeto julgavam

> que o interesse social ou responsabilidade social das instituições de ensino superior no seu conjunto consistiam na formação de pessoal qualificado, por meio de ensino de qualidade, no desenvolvimento do conhecimento, por meio da pesquisa e da extensão, isto é, na promoção do acesso ao conhecimento que elas detêm e produzem aos setores da sociedade que dele possam e desejem se beneficiar. (DURHAM e GOLDENBERG, 2005)

As posições liberais acima indicam a necessidade estratégica de se encontrar um conceito exclusivo para a responsabilidade social universitária, que até então parece repousar no próprio "*DNA*" das universidades, de modo a não confundi-la com as exigências de avaliação externa. A autonomia como principio liberal rejeita o intervencionismo supostamente presente nos SINAES.

A expansão da educação superior, notadamente pela iniciativa privada, caracterizou um modelo de Estado neoliberal que destoa, aparentemente, das posições dos intelectuais responsáveis pelas diretrizes da avaliação das IES. A crítica feita pelos defensores do setor privado reconhece que prevaleceu no SINAES a cobrança da responsabilidade social nas instituições de educação superior como um meio de resgatar princípios que não se coadunam com a lógica do mercado contraposta a valores sociais, segundo os quais a educação deve ser ofertada.

Contudo, o termo responsabilidade social está intimamente ligado ao mercado. Conforme Lundborg (1950) já dizia nos meados do século passado, a responsabilidade social refere-se ao fato de que, ao abrir suas portas para a comunidade, uma empresa assume um conjunto de obrigações que ultrapassam seus interesses meramente econômicos, sua necessidade "de comprar ou vender, produzir ou distribuir". Com isso ela assume não só a obrigação legal, sem a qual ela não tem bom crédito, devendo pagar suas contas e seus impostos, mas também a "obrigação de ser uma boa 'cidadã' e uma boa vizinha", evitando práticas de negócios contrárias ao interesse público, facultando assim que o próprio público passe a exigir regulamentações para corrigir tais práticas.

Essa forma de ver a responsabilidade das empresas aponta para os limites do autointeresse como a sua razão de ser de um empreendimento econômico, sentido que ainda prevalece como uma base ideológica no discurso empresarial. Na atualidade, o comprometimento social das empresas vincula-se aos valores da Terceira Via traduzidos em políticas públicas que tem na responsabilidade social uma forma de cobrar os compromissos cívicos do setor privado. Contudo,

o que se recusa é uma interpretação que o governo faz desta responsabilidade na definição de políticas públicas que desafiam os valores comunitários tais como eles são interpretados pelos defensores da iniciativa privada. A avaliação apresenta-se, então, como o instrumento de pressão para a adequação das instituições universitárias às "políticas de governo".

A responsabilidade social, conforme os valores comunitários liberais referem-se, antes de tudo, à autonomia e não à adequação, isto é, ela não pode ser controlada externamente. Do ponto de vista ideológico, isso significa a afirmação de uma consciência moral que ao lado da capacidade de maximizar benefícios próprios também orientaria as empresas, ou, pelo menos seus gestores. Assim ela revelaria uma sensibilidade social e uma preocupação com resultados não meramente contábeis. Defende-se que há incompatibilidade entre busca do lucro e responsabilidade social, e que, pelo contrário, no mundo atual, os negócios só se tornariam sustentáveis se levassem em conta esta última.

Em respeito à autonomia da universidade, Dias Sobrinho (2005) propõe que "cada instituição, segundo suas características próprias e de acordo com sua missão exerça, a seu modo, aquilo que entende ser a sua responsabilidade diante da sociedade". (2005, p. 92). No entanto, é preciso retomar o que hoje se conhece como responsabilidade corporativa, amplamente difundida no mundo empresarial, para se compreender o emaranhado semântico em torno da responsabilidade exigida para a Educação Superior. Com isso, é necessário manter a diferenciação ideológica entre "compromisso" e "responsabilidade" social.

Ao estabelecer uma correlação entre a responsabilidade social empresarial e a universitária, Carvalho (2005, p.56) faz referência à origem etimológica latina da expressão responsabilidade social. Ela passa a associar esse termo "à noção de uma IES que se propõe a ser digna de seus aliados", entendendo como aliados todos os seus signatários, ou seja, aqueles que direta ou indiretamente são responsáveis pela existência, manutenção e continuidade das universidades. Para uma universidade privada, inclui-se aí Estado, mantenedora, corpo docente, discente, pessoal do administrativo e a sociedade na qual ela se insere.

Ogien (1999) considera que responsabilidade social como correlata da "capacidade de tomar uma decisão sem recorrer previamente a uma autoridade superior; fato de estar na origem de um dano e de suportar-lhe as consequências; obrigação de reparar um erro, de cumprir um encargo, de respeitar um compromisso" (OGIEN, 1999, p.77). Pela sua definição, pressupõe-se que só se pode ser responsável por aquilo que se pode fazer consciente, voluntária e intencionalmente. Assumir uma responsabilidade significa reconhecer deveres, obrigações ou compromissos ligados a uma função. Esta é a base da relação entre responsabilidade e autonomia. Uma universidade autônoma tem condições de efetivar criteriosamente suas escolhas e definir prioridades em todas as dimensões de seu espectro de abrangência.

Compreender a responsabilidade social das instituições de educação superior, na abordagem empresarial, consiste em considerar o cumprimento das "funções" para as quais foram criadas: o "ensino", fundamental a qualquer instituição de educação superior, a "pesquisa", exigida apenas das universidades e a "extensão", correlata das exigências anteriores como base para que a sociedade

possa acessar os conhecimentos produzidos na universidade. Para cada um destes eixos se estabeleceria um processo de gestão que deveria se integrar com os demais, a fim de que se consolidem os objetivos institucionais. Isso pode ser identificado com o *compromisso social*, mas este carrega uma carga semântica de apelo à crítica e a transformação social que não está presente no significado originário da responsabilidade social. O apelo à ética neste ultimo caso é conservador.

Gerir a responsabilidade social de uma universidade significa introduzir uma cultura coletiva a partir do Projeto Pedagógico Institucional – PPI, cujos princípios devem permear os Projetos Pedagógicos de Cursos – PPC, bem como as políticas de pesquisa e extensão, de forma tal que se explicitem os valores éticos e morais institucionais, os quais devem estar garantidos nas políticas públicas nacionais para a educação. A dimensão ética da educação consiste fundamentalmente na promoção dos valores acadêmicos no desenvolvimento da ciência, da produção de conhecimento e da formação de cidadãos, tendo como premissa as necessidades sociais locais e que podem ser atacadas pontualmente sem colocar o sistema em questão. O discurso responsável identifica-se com posições e soluções "não utópicas".

De Sordi (2005), uma articuladora do pensamento privatista em educação, afirmou como central na formação a questão de se formar *para* ou *com* responsabilidade social. Para ela, seria impensável que um dos referidos modos de formar exista sem o outro. A autora afirma que "agir com responsabilidade social é diferente de discursar sobre responsabilidade social. Isto implica compromisso com o outro, o sujeito coletivo". (DE SORDI, 2005, p.33). Destaca-se também o irredutível aspecto subjetivo do processo.

Vallayes (2006) refere-se à necessidade de uma reforma universitária planejada a partir de um diagnóstico próprio, para que a responsabilidade social universitária se dê de modo holístico, consciente e gradual no seio da comunidade acadêmica, articulando diversos setores da instituição" (VALLAYES, 2006, p.39). A autora propõe um novo contrato social entre a universidade e a sociedade no qual se redefinem as atividades de ensino, pesquisa e extensão com base em três grandes eixos: a responsabilidade social da ciência; a formação visando à cidadania democrática e a capacitação para o desenvolvimento.

Mas até que ponto é possível, no quadro liberal de semelhante contrato, tornar central a responsabilidade social como fator capaz de "fazer da educação um fenômeno que eleva os interesses particulares em categorias de valor público, assim construindo as bases de uma cidadania pública", como propõe Dias Sobrinho (2005, p.92).

# 3 – Questões práticas sobre a avaliação

Tornou-se, de qualquer modo, um consenso que as IES levem em conta os "problemas sociais", na elaboração de seus PPIs, documento que traduz a filosofia institucional e baliza todos os demais projetos da universidade. Assim torna-se necessário interrogar constantemente a realidade dos cursos de graduação e eliminar possíveis inconsistências entre os textos do PPC e as ações para o

seu cumprimento.

Os indicadores de avaliação da dimensão 3, que trata da responsabilidade social, propostos pelo SINAES, conforme o instrumento de avaliação publicado em 2006 apresentavam critérios de caráter subjetivo para que fosse avaliada a responsabilidade social no ensino superior. Isso suscitou dúvidas quanto a sua eficácia. A constatação de que o tema responsabilidade social está incorporado nas diferentes atividades do ensino se dá, segundo aquele instrumento, por meio de:

> componentes curriculares específicos; seminários e encontros versando sobre o tema; nivelamento educacional mantidos pela instituição, com a participação de estudantes e supervisão docente, prioritariamente a estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas e; cursos de capacitação de docentes, entre outros. (BRASIL, 2006, p. 121)

Mas conforme a crítica liberal, os indicadores descritos minimizavam a importância da responsabilidade social no ensino, que deveria ser analisada à luz da indissociabilidade com a pesquisa e a extensão. Entende-se que tratar isoladamente os componentes curriculares, sem considerar sua dimensão transversal, a visão universal e os conteúdos com foco na realidade do país, em toda a sua amplitude, constituir-se-ia num equívoco, pois não levaria em conta a complexidade institucional. Seminários e encontros versando sobre o tema, ainda que muito importante perante os valores formativos da participação, podem induzir alunos e professores a ouvirem e falarem sobre responsabilidade social sem, contudo, praticá-la, ou seja, terem incorporado sua ideologia o que pode levar um contrassenso em se tratando de um processo de formação pessoal e profissional. Conforme De Sordi (2005, p. 33) "agir com responsabilidade social é diferente de discursar sobre responsabilidade". Questiona-se assim até que ponto as políticas de avaliação podem ser mais eficazes (em induzir) do que as políticas acadêmicas autônomas para tornar a prática da responsabilidade social ubíqua. Na mesma linha da crítica liberal, afirma-se também que o nivelamento tem sido uma atribuição há muito tempo assumida por universidades privadas como parte da sua responsabilidade social, suprindo assim uma falta do Estado em prover adequadamente a educação básica, independente de sua origem racial ou de classe social dos alunos.

Defende-se também que é na formação dos professores onde a prática da responsabilidade social mais pode se consolidar. A capacitação dos docentes tem importância estratégica, pois são os sujeitos transmissores de conhecimento e valores. Argumenta-se que o cenário da "globalização" e das novas realidades trazidas pelos avanços tecnológicos deve ser levado em conta quando se fala em formar o cidadão responsável e ético. Caberia ao docente compreender a complexidade da realidade atual, base para se responsabilizar diretamente pela execução do projeto pedagógico de curso. Reconhece-se, de certa forma, que a formação do professor universitário não pode se separar da formação do pesquisador, tendo por base que ensino e pesquisa são atividades voltadas para a sociedade e que visam o desenvolvimento da cidadania. A formação do professor requereria, acima de tudo, a difusão dos valores implícitos no comprometimento do cidadão para a construção da "sociedade justa" frente aos desafios de um projeto de nação democrática, tal como os liberais o entendem.

O instrumento de avaliação da educação superior publicado em 2006 sugere que a responsabilidade social na pesquisa pode ser constatada por meio de seminários e encontros que versem sobre o tema bem como por projetos de pesquisa e/ou Iniciação Científica nesta temática. A constatação da presença de responsabilidade social na pesquisa, limitada às instruções do instrumento de avaliação, também apresenta um caráter subjetivo, tomando por base o entendimento de cada avaliador. Os avaliadores devem levar em consideração a coerência com as políticas constantes nos documentos oficiais das instituições e a forma como as pesquisas resultam em diretrizes de ação acessíveis ao conhecimento da comunidade interna e externa (BRASIL, 2006).

A avaliação exigem adequações nas políticas institucionais constantes no PPI das IES. Elas devem ser abrangentes de tal forma que apresentem diretrizes amplas não focadas especificamente em apenas um segmento de avaliação. Questiona-se, contudo, se as mudanças nas políticas institucionais das universidades, promovidas em função do instrumento de avaliação, significam uma adequação induzida, contrária, portanto, à autonomia universitária, tal como a defendem, os liberais.

A crítica liberal reconhece também que seria uma redução do seu significado social limitar a constatação da responsabilidade social aos indicadores descritos no instrumento do SINAES. Seria necessária uma maior clareza sobre o que se entende por responsabilidade social na pesquisa, que deveria ser verificada pela capacidade institucional de difundir e colocar em prática princípios e valores comprometidos, do ponto de vista social, com a comunidade universitária, com a sociedade e com o país. A simples existência de projetos de pesquisa e seminários que versem sobre a temática, não garante a difusão do conhecimento gerado pela pesquisa. Seria preciso então formas de financiamento para se difundir as produções que garantam o acesso da sociedade ao conhecimento produzido, o que não estaria sendo levado em conta pelo sistema de avaliação da educação superior, no âmbito da graduação.

Os liberais chamam também a atenção para o fato de que a gestão da universidade sob a ótica da responsabilidade social exige a revisão do conceito tradicional de extensão universitária, uma das pontes da universidade com sociedade. A responsabilidade desta dimensão deve levar em conta de forma equânime os demais eixos do tripé, quais sejam o ensino e a pesquisa. Contudo, como "temia" De Sordi (2005), correr-se-ia o risco de se adequar de forma heteronômica a extensão às propostas da avaliação, ao se focar incisivamente a responsabilidade social dos projetos de extensão nos espaços educativos. Nesse sentido, o ensino é afirmado como o eixo fundamental para se promover a responsabilidade

> Dada à complexidade de desenvolver em nossos alunos a consciência de seu papel social, defendemos que todo espaço e toda atividade que se intitula educativa deva conter em si o compromisso com a responsabilidade social e cuidar de que a mesma seja praticada, exercitada em situação real, no presente, fortalecendo a ação providenciadora de um futuro mais humano e humanizado (DE SORDI, 2005, p. 33).

Não se trata, porém, de simplificar a ideia de responsabilidade social ao afirmar que os alunos aprendem a praticá-la quando se envolvem em atividades de extensão. Afirma-se que isso requer

que o processo educacional seja integrado como um todo à responsabilidade social de forma indissociável e não com um feixe de ações específicas como propunha o instrumento de avaliação.

Segundo a política de avaliação, a responsabilidade social na extensão será constatada,

> Quando a IES desenvolve atividades de extensão sobre temas relevantes que tenham impacto de melhoria na sociedade quanto à: inclusão digital; desenvolvimento econômico e social; defesa do meio ambiente; memória cultural, produção artística e patrimônio cultural. (BRASIL, 2006, p.123)

Este indicador reproduz textualmente os eixos da dimensão 3 como componentes da avaliação, não caracterizados nos anteriores. Talvez por entender a extensão como o território natural da responsabilidade social. Isso corre o risco de transformar a responsabilidade social em uma estrutura paralela para atender às demandas da avaliação. Nesse caso, ela perde sua legitimidade, no sentido exigido pelos liberais, pois não é mais praticada como expressão da autonomia institucional, em seu sentido ético, tornando-se um fator de heteronomia. Entende-se que a legitimidade da responsabilidade de qualquer instituição diz respeito ao reconhecimento que ela conquista frente à comunidade. Para uma instituição privada, o reconhecimento, ao lado do lucro, seria um dos fatores fundamentais para a sua continuidade. A extensão aumenta a reputação das universidades que efetivamente se responsabilizam socialmente, mas ela não faria isso isoladamente. Boaventura Santos (2005) preconiza que a extensão sofre mudanças de significado:

> No momento em que o capitalismo global pretende funcionalizar a universidade e, de fato, transformá-la numa vasta agência de extensão ao seu serviço, a reforma da universidade deve conferir uma nova centralidade às atividades de extensão (com implicações no *curriculum* e nas carreiras docentes) e concebê-las de modo alternativo ao capital global, atribuindo às universidades uma participação ativa na coesão da construção social, no aprofundamento da democracia, na luta contra a exclusão social e a degradação ambiental, na defesa da diversidade cultural (SANTOS, 2005, p.73).

A concepção da avaliação traz, ideologicamente, uma proposta de intervenção estatal no intuito de estimular a dimensão pública da IES, especialmente das privadas, no seu compromisso com a sociedade. Isso tende a reforçar o posicionamento assistencialista da extensão, podendo afetar a organicidade do trabalho desenvolvido pela universidade, no ensino, na pesquisa, na formação de recursos humanos e na divulgação do conhecimento produzido.

Em outubro de 2008, a portaria 300/2006 em que se publicou o instrumento de avaliação foi revogada, pela portaria 1264. Nesta foi apresentada uma versão da avaliação por meio de um novo instrumento com poucas alterações no seu formato, que mantém as mesmas dimensões a serem avaliadas com pesos distintos do anterior e os indicadores foram reestruturados. Com foco em padrões de qualidade, o instrumento estabelece critérios de referenciais mínimos de qualidade que deverão balizar o trabalho do avaliador institucional.

A terceira dimensão tem seu peso reduzido para cinco. Seus indicadores são reestruturados de forma mais coerente com a proposta da avaliação, demonstrando respeito pela diversidade das

instituições e suas propostas regionais. Assim se coloca o foco da contribuição para o desenvolvimento da sociedade nas condições propostas pela IES e não mais na análise subjetiva, tal como poderia ser feita anteriormente, malgrado a pretensa objetividade do instrumento.

O primeiro indicador trata da coerência das ações de responsabilidade social com as políticas constantes dos documentos oficiais da instituição. O segundo indicador mantém a avaliação das relações da IES com a sociedade, setor público, setor privado e mercado de trabalho, verificando se estas resultam de diretrizes institucionais, seu nível de adequação, implantação e promoção do desenvolvimento socioeconômico e educacional da região. O terceiro indicador trata das relações da IES com a sociedade, com frente à inclusão social. A análise também é feita a partir das diretrizes institucionais e permite verificar a vocação da IES para políticas afirmativas de inclusão social de modo mais amplo. O último indicador pretende verificar as relações da IES com a sociedade, visando proteger o meio ambiente, o patrimônio cultural e a produção artística, sua adequação e acompanhamento das ações para a implantação.

A responsabilidade social da universidade particular, tal qual as das públicas, tende a ser instigada com as exigências de avaliação. Mas, na ótica liberal, a legitimidade de sua avaliação não pode aceitar a heteronomia da avaliação externa, o que seria um contrassenso. Isso mostra como a responsabilidade social no quadro da avaliação das IES, tal como proposta pelo SINAES, ainda que venha da esfera privada, torna-se um inconveniente para as universidades particulares, quando passa a ser uma cobrança que se impõe via políticas públicas. Para as universidades públicas, isso exige pensar uma relação com sociedade a partir de uma necessidade sentida pelo capital para atuar onde o Estado foi chamado e legitimado a atuar num certo momento histórico que não é mais o caso. Trata-se numa mudança de ótica, ou seja, ideológica, em que a carga política do compromisso social da universidade foi desconstruída.

# 4 – Considerações finais

Os liberais reconhecem a importância da construção de uma "aliança entre atores do setor governamental, patronal e popular". Isso deveria se dar com o consenso em torno da ideia de que "sem esta aliança não será possível lograr a melhora da qualidade de vida" (HAAS, 2008, p. 17). Na sociedade atual, um grande contingente da população, contaria com a união dos segmentos citados para promover "a inclusão da população mais carente" (HAAS, 2008, p. 17). Fora do contexto desse consenso ético-político, a exigência de responsabilidade social perde o seu sentido.

A avaliação da responsabilidade social das universidades pressupõe que elas podem atuar nos marcos das exigências de qualidade, relevância social e autonomia. Contudo, para os liberais, não se pode deixar de levar em conta a especificidade destas organizações, ou seja, respeitar o princípio da diversidade. O reconhecimento oficial da responsabilidade social das universidades, tal como o SINAES preconiza, aponta para uma exigência democrática da educação superior: a da formação de "cidadãos, profissional e cientificamente competentes e, ao mesmo tempo, comprometidos com o projeto social do país", tal como propõe o documento *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Bases para uma nova proposta de avaliação da*

*educação superior* apresentado pela Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), em 2003. A avaliação se legitima quando visa fazer com que isso ocorra de fato, quando induz a esta prática. Mas ela afirma sua dimensão ideológica quando possibilita que isso seja feito sem radicalizações, sem mudar as condições políticas que têm permitido a existência da embaralhada delimitação do público e do privado no Brasil.

A responsabilidade social apareceu como uma exigência que as corporações passaram a cobrar de si mesmas, seja como uma forma instrumental de marketing e de busca de benefícios fiscais, seja como uma exigência ética de reconhecimento, no sentido de buscar a "legitimidade" de suas atividades lucrativas, perante o público, seja também como uma forma de deslegitimar ou negar a necessidade incremento ou mesmo existência da intervenção do Estado, sobretudo como garantidor do bem-estar social, o que abriria novos espaços para a expansão do capital na forma de empreendedorismo social. Essa forma de responsabilidade foi engendrada como uma forma de legitimar a "liberdade" para atividades privadas e lucrativas.

Em relação às instituições públicas, falava-se do "compromisso social", termo carregado de significado político, que, historicamente, tem uma ligação com partidários de esquerda. Goergen (2006) assim define o compromisso social:

> Tenho aqui a missão de falar sobre o compromisso social da universidade. Desejo fazê-lo defendendo o ponto de vista de que, no caso da universidade, compromisso social não significa que ela deva estar sempre a serviço dos interesses e exigências socioeconômicos do sistema vigente, seja para suprir suas incompetências, seja para otimizar seus procedimentos quando estes visam apenas a interesses e vantagens privados. Compromisso social da universidade significa, também, o exercício da crítica, da oposição e da resistência. Compromisso social não pode ser interpretado somente sob o aspecto operacional sistêmico, mas deve ter em vista, também, o contexto social mais amplo que envolve tanto a instituição de uma sociedade mais justa e igualitária, quanto à realização integral do ser humano como indivíduo e cidadão. ( p, 68)

Segundo Ristoff e Sevegnani (2006), o compromisso social tem uma dimensão utópica irredutível, pois se liga a um projeto de nação soberana, cuja base social da democracia "não deixe ninguém de fora" (p. 11). Ele expressa-se na promoção e avanço da arte, da ciência e da justiça, formando "cidadãos altamente qualificados, em vez de formar bárbaros altamente qualificados" (2006).

Para as universidades públicas, esse conceito de compromisso social faz sentido, podendo ser cada vê mais radicalizado. Mas quando se refere às IES particulares, o termo responsabilidade social torna-se mais adequado, pois este se refere a uma aposta numa conciliação de classes sociais. Mas foi o termo responsabilidade social que passou a ser usado como um dos eixos da avaliação das universidades brasileiras. Com essa "inversão", a responsabilidade social tende a ganhar novos significados que, em certo sentido, tornou-se incompatível com seu sentido original. A principal mudança refere-se ao fato de que ela passa a ser cobrada de fora, como uma exigência de legitimação institucional agora auferida segundo critérios oficiais. Trata-se de uma exigência, o que a difere da concessão de incentivos e benefícios em trocas de investimentos em projetos sociais

específicos. Ela se refere às "medidas" de qualidade do "serviço", que se busca qualificar como responsabilidade social, oferecido pelas universidades. O que muda não é somente o sentido da "qualidade" que passa a ser "medida" pela avaliação, mas o seu impacto político e institucional ou ideológico. A qualidade passa a ser percebida pela maior ou menor interferência positiva, na concepção governamental, das universidades na sociedade, buscando legitimar (servir para) tanto o recuo social do Estado quanto o avanço privado no âmbito da Educação Superior.

# 5 – Referências


BOAVENTURA, Santos. *A Universidade no Século XXI – Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 27ªed, Ed. Atlas, 2006.

BRASIL. *Lei de diretrizes e Bases da Educação* – Lei 9.394/96. Brasília: Edições Câmara, 2011.

BRASIL. *SINAES: Da Concepção à Regulamentação*, MEC/INEP, 4ª. ed. ampliada, Brasília, 2007.

BRASIL. *SINAES – Avaliação Externa das Instituições de Educação Superior – Diretrizes e Instrumento*,Brasília, 2006.

BRASIL. *SINAES – Avaliação Externa das Instituições de Educação Superior – Diretrizes e Instrumento*,Brasília, 2008.

BRASIL. *Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012*. Brasília. D.O.U.: 19/07/2012

CEA – Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior. *SINAES. Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*. Brasília: MEC, 2003.

CARVALHO, Gláucia. Responsabilidade social no ensino superior privado: alguns elementos para reflexão. In. *Revista Estudos*, n.34. Brasília: ABMES., 2005.

COELHO, Simone. *Terceiro Setor*: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2ª ed – São Paulo: Ed. SENAC, 2002

CUNHA, Luiz. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 28, n. 100, 2007.

DIAS SOBRINHO, *Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado. Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

HAAS, Cecília. Responsabilidade Social da Educação Superior: uma abordagem na perspectiva do diálogo interdisciplinar. *Responsabilidade Social. Nº 4*. Brasília: ABMES, 2008.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP: Editora Boitempo, 1997.

DE SORDI, Mara, A Responsabilidade Social como valor agregado do projeto político pedagógico dos cursos de graduação: o confronto entre formar e instruir. Responsabilidade Social no Ensino Superior. In *Revista Estudos*, n. 34, Brasília: ABMES, 2005.

DURHAM, Eunice e GOLDEMBERG, José. O Projeto de Reforma do Ensino Superior – *Folha de São Paulo*. Disponível em www.folhaonline.com.br. Acessado em 10/02/2005.

GOERGEN, Pedro. Universidade e Compromisso Social. In: RISTOFF, Dilvo e SEVEGNANI, Palmira (Orgs) *Universidade e compromisso social*. – Brasília: INEP, 2006.

LUNDBORG, Louis. *Public relations in the local community*. New York: Harper, 1950.

OGIEN, Ruwen. "Responsabilidade:podemos fugir às nossas responsabilidades?" In: *Café Philo: as grandes indagações da filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

SCHWARTZMAN, Jacques. Responsabilidade Social no Ensino Superior. In *Revista Estudos*, n. 34. Brasília: ABMES, 2005.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol. 26, n. 90, 2005.

RISTOFF, Dilvo e SEVEGNANI, Palmira (Orgs). *Universidade e compromisso social*. Brasília: INEP, 2006.

VALLAEYS, François, O Que Significa Responsabilidade Social Universitária? In *Revista Estudos*, n. 36. Brasília: ABMES, 2006.

I UTP/IFPR. sidney.silva@ifpr.edu.br

II UTP. carmen.silva@utp.br

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Resistência e organização sindical dos docentes da educação básica Brasil

**Savana Diniz Gomes Melo[I]; Antônio Lisboa Leitão de Souza[II]; Maria Helena Augusto[III]**

Este artigo se dedica a expor e analisar os resultados nacionais da Pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (TDEBB) sobre o tema resistência e organização político sindical, que são tratados em algumas questões do *survey*[1]. Os dados quantitativos são discutidos à luz das informações obtidas nos relatórios documentais de cada estado pesquisado e na literatura da área.

A resistência docente é compreendida como situada no amplo espectro do conflito social, entendido como conflito entre capital e trabalho. O conflito se manifesta sob diferentes formas, nos diversos momentos e espaços da vida social, em todas as instituições da sociedade, fazendo-se também presente na educação e, por conseguinte, na escola e no trabalho docente, seja ele exercido no setor público ou privado. Para abarcar sua acepção é preciso compreender a escola como local de trabalho e o docente como trabalhador, desvelando o falseamento contido nas ideias da carreira – vocação, amor, dedicação, doação, abnegação e sacerdócio – supostamente próprios do magistério, e cujas origens ancoradas em passados remotos encobrem as condições concretas, as relações sociais de produção nas quais se assenta o trabalho docente. Há modos variados dos trabalhadores enfrentarem as dificuldades diárias em seu trabalho. Estas formas de enfrentamento constituem a luta dos trabalhadores contra as precariedades das condições de trabalho, a desvalorização a que são submetidos, a intensificação do trabalho, à alienação, etc.

Parte-se do pressuposto que em sociedades organizadas sobre a forma capitalista, o trabalho não ocorre sem luta. Ela é inerente á sociedade, e nela se manifesta ininterruptamente, em múltiplas formas. Em última análise, os trabalhadores procuram através de ações diversificadas, direta ou indiretamente, escapar da alienação e do controle que lhe é imposto, da dominação e da exploração.

O conceito de trabalhador não de refere estritamente ao trabalhador com vínculo formal de emprego, ou àquele envolvido no trabalho industrial. Não envolve somente o trabalhador produtivo ou no que se poderia chamar de trabalho produtivo, mas engloba todo aquele que, para sobreviver nessa sociedade, tem que vender a um empregador a sua força de trabalho física ou mental (PARO, 2002). Portanto, o conceito de trabalhador engloba os docentes e todas as demais categorias que atuam no ensino, seja no setor privado ou público.

Muitos autores[2] denominam essas ações como manifestações de conflito e de resistência e afirmam que estes se fazem presentes em sociedades divididas em classes sociais.

A história já registrou várias ações diferentes pelo mundo. No Brasil, a Greve do Zelo dos metalúrgicos, a operação linguição ou tartaruga dos motoristas de ônibus, a greve da amnésia, as casas coloridas do Banco Nacional da Habitação, a destruição de artefatos do trabalho e de símbolos da submissão; as grandes greves por salário e jornada de trabalho são também exemplares desse tipo de ação. Os trabalhadores as (re) inventam. No campo da educação não é diferente. A educação está situada no contexto desse conflito social e é dele parte integrante. A escola, pública ou privada, não se exime desse processo. Ela está sujeita às forças conflitantes que exercem influência sobre seu controle, objetivo e funcionamento.

Aliás, pode-se considerar a escola um local propício ás manifestações de luta, tanto por ser um local de trabalho, quanto pela própria natureza da atividade de ensino, onde se presenciam práticas marcadas por fatores históricos, culturais, sociais, institucionais, trabalhistas, entre outros. Trata-se de um trabalho relacional, que pode ter consequências importantes na vida das pessoas. O ensino é dual, sendo ao mesmo tempo espaço de liberação e reprodução e legitimação social. A contradição do ensino é também contradição dos docentes. (POPKEWITZ, 1997).

A escola como instituição estatal e como local de trabalho é suscetível às reivindicações políticas e caracteriza-se por relações de produção capitalistas. Constitui-se como espaço de conflito e resistência, cujas manifestações ocorrem em proporções semelhantes a outros locais de trabalho. Os docentes são responsáveis pela implementação das leis de educação e das políticas da escola, mas não participam de sua formulação e avaliação. Tanto o processo quanto os resultados de suas atividades são controlados por forças externas. Os professores são submetidos a um processo de alienação, tanto quanto outros trabalhadores. E lutam contra essa alienação. Em suas lutas cotidianas surgem elementos embrionários, capazes de gerar uma nova forma de organização social, um novo comportamento, uma nova mentalidade humana.

Afinal, o que vem a ser resistência? Como se manifesta e por que ocorre? Para Chauí (1986, p.63), tanto pode ser difusa, como na irreverência do humor anônimo que percorre ruas, os ditos populares, os "grafites" espalhados pelos muros das cidades, quanto localizada em ações coletivas e grupais – ações deliberadas de resistência.

As relações sociais, próprias do autoritarismo da sociedade brasileira, forçam os indivíduos aos sistemas de favor e tutela, e suscita práticas para escapar das patronagens. Chauí (1986) considera que, por esse motivo, e porque o espaço público é tratado como espaço privado dos dominantes, que não há cidadania no país, embora haja os movimentos sociais e populares para alcançá-la.

Castoriadis (1985) considera que a classe operária está em luta constante para superar as contradições. Identifica duas formas de luta: a explícita, que se refere à sua organização e ação explícita em sindicatos, partidos, greves; a implícita, compreendida como um processo permanente de ação e organização no cotidiano do local de trabalho, mas sendo o reverso do trabalho que ali ocorre.

A análise da resistência e do conflito entre classes exige a compreensão da relação capital e trabalho, que se apresenta como oposição e contradição entre elas. O desequilibro na distribuição em favor de uma delas, e em detrimento da satisfação das necessidades sociais básicas da outra, é

que lhe dá origem. Bruno (1991) relata que a contradição entre a posição, e o que a mobiliza no processo de produção, determina o conflito. É a partir desse movimento de articulação entre as classes sociais, que deve ser analisado o processo de trabalho. As resistências determinam as pressões exercidas pela classe dominante, ficando definida a luta de classes. As resistências existem, e se fazem presentes na área educacional, embora assumam características tais como: ausência de completa adesão, descrédito em alguns movimentos de luta, desarticulação, falta de integração da categoria como um todo.

O elemento central da relação social é a ação dos trabalhadores, e o campo da exploração nesse sistema, se dá no processo de produção. A naturalização da exploração, uma vez que se está inserido no sistema, faz com que seja escamoteada a exploração. De qualquer forma, a relação é antagônica entre classes, e faz surgir o conflito, que dá lugar às resistências.

Bernardo (1998) classifica as resistências quanto à participação dos trabalhadores e quanto ao modo de ocorrência. Podem se constituir em uma combinação, em quatro possibilidades, em um arranjo de duas em duas: individuais passivas (alcoolismo, doenças, absenteísmo); individuais ativas (sabotagens, roubo); coletivas passivas (estado de greve, abaixo-assinados, redução de tempo de duração das aulas, greves-tartaruga); coletivas ativas (greve de fato, professores assumindo as escolas e as gerenciando, movimentos coletivos ativos de ocupação dos locais de trabalho). As formas de luta que ocasionam as resistências, e que têm por objetivo diminuir a defasagem entre os dois polos antagônicos da relação, podem fazer surgir, diante das manifestações dos trabalhadores, duas situações: repressão ou recuperação (BERNARDO, 1991 63-78). A repressão, conforme Bernardo (1998), na perspectiva do desenvolvimento capitalista, corresponde à estagnação, e a recuperação ao progresso. Quanto maior for o componente de recuperação mais rápido será o progresso. A recuperação consiste em aceitar as reivindicações, mas aumentar a complexidade do trabalho e diminuir o valor do produto, por meio de respostas que determinam o desenvolvimento da produtividade. Tais tendências às pressões dos trabalhadores pelo sistema capitalista, não representam um recuo, mas o seu progresso. Aumenta-se o tempo de trabalho despendido durante o processo de produção e reduz-se o tempo de trabalho (mais-valia relativa). Esta conjunção entre a pressão dos trabalhadores e as respostas dos capitalistas, Bernardo (1991) denomina ciclos curtos de mais valia relativa.

O conflito capital/trabalho não é característico apenas do setor privado. Ele existe porque existe a desigualdade no sistema econômico social. O conflito pode ocorrer também, como já mencionado, no setor público, em que as relações de trabalho e emprego se processam, segundo formas capitalistas. No caso da educação, ocorre segundo Santos (1992) uma dependência dos docentes em relação às instituições nas quais trabalham. De modo geral, eles não participam da elaboração das propostas políticas, como as normas que regulamentam o seu próprio trabalho. Essas medidas são, muitas vezes, concebidas em uma lógica meritocrática, competitiva, e regidas por razões economicistas, no sentido de enxugar despesas. Na atualidade tem ocorrido reestruturação do trabalho docente, ligando-o a resultados mensuráveis, associados à avaliação de desempenho. A forma de regulação do seu trabalho exerce efeito sobre a escola, e sobrecarrega os professores. A própria organização do modo de trabalho não facilita a integração dos docentes, como uma categoria profissional. As relações ocorrem apenas no sentido hierárquico, com a própria

organização, e com o saber, o conteúdo do ensino. A própria forma como são constituídos os cargos, por conteúdos curriculares, não facilita a integração.

Pasquino (1998) afirma haver diversos tipos de conflitos e também diversos níveis em que se pode situá-los. Os tipos de conflito se distinguem em função de determinadas características objetivas. São elas: I) *as dimensões*, o que se mede pelo número de participantes; II) *a intensidade*, medida pelo grau de envolvimento dos participantes, na sua disponibilidade a resistir até o fim; III) *os objetivos*, cuja distinção habitual, porém insuficiente aos olhos do autor, refere-se aos que almejam mudança *no* sistema e os que propõem mudanças *do* sistema. Outro aspecto importante levantado pelo autor refere-se à forma de manifestação dos conflitos. Segundo ele, a experiência mostra que o conflito nem sempre está em ato e não necessariamente se desenvolverá abertamente. Para que se verifique um conflito aberto e manifesto, é necessário que os trabalhadores tenham já constituído uma forma de organização, quer se trate de um grupo organizado estável ou de um grupo que apresente uma liderança natural carismática. Uma diferença básica entre conflitos organizados e não organizados apontada pelo autor reside no fato de que, nos primeiros, "a insatisfação poderá ser traduzida em objetivos reivindicáveis e negociáveis e poderá, portanto, ser composta" e, nos segundos, a situação de conflito "não desemboca em negociações." (p. 229). Contudo, as formas de conflito organizado não esgotam todas as manifestações conflitivas no trabalho, pois há manifestações que, frequentemente ambivalentes, são formas de conflito individual e não organizado, entre as quais se incluem rotatividade, absenteísmo, sabotagem, indisciplina e outros comportamentos rotulados como desafeição ao trabalho. Com base em conclusões de várias pesquisas, afirma parecer sustentável a tese de que os conflitos organizados e não organizados têm funções alternativas, intercambiáveis. Para exemplificar, Pasquino recorre aos estudos sobre uma empresa automobilística na qual se observou uma diminuição de greves e um aumento do absenteísmo, de rotatividade e de acidentes em lugares onde os líderes sindicais mais combativos se demitiram. O inverso também foi observado em outras pesquisas.

Como se pode depreender, o tema da resistência é intricado e essas referências se complementam tentando capturar a complexidade que o envolve.

O que se pode depreender da análise feita sobre o trabalho docente na Educação Básica é que se trata de um trabalho precário. É precário, tanto o dos professores efetivos, como as demais formas de situação funcional (contratados temporários, celetistas), apesar de não se enquadrar totalmente em todas as categorias mencionadas pelos autores (CASTEL, 1998; POCHMANN, 1999), porque as condições de trabalho são precárias e a remuneração da força de trabalho, os salários pagos aos professores não são condizentes ao desprendimento, exigido pela função docente. O que é encontrado no cotidiano escolar, devido à precariedade das condições de trabalho e à consciência, que os professores têm desta realidade, pode representar indicadores de intervenções necessárias à ruptura, por parte dos próprios professores, no que se refere aos fatores que os levam a esta situação.

# Movimento sindical docente no Brasil

Diferentemente das associações profissionais que são de pertencimento obrigatório para o exercício de uma atividade, as associações sindicais são de pertencimento optativo e nascem com a intenção de obter forças, pela reunião de seus membros, contra os empregadores. O movimento sindical em geral, portanto, como movimento generalizado é fruto do crescimento do trabalho assalariado capitalista e pode ser compreendido, como o mais antigo e significativo movimento social das sociedades capitalistas.

Os movimentos de professores, por sua vez, surgem com o crescimento dos sistemas nacionais de educação no princípio do século XX e, desde então, vêm crescendo e se complexificando.

Já é notório que os docentes detêm uma capacidade mobilizatória difícil de ser encontrada em outros grupos profissionais (TENTI FANFANI, 1998). Esse fato tem despertado o interesse de estudo de áreas como a sociologia do trabalho, história, economia, entre outras. Na América Latina os movimentos docentes tem uma história desigual. Em muitos dos países, as fronteiras entre as lideranças de uma e outra organização são bastante mutáveis, havendo frequentes intercruzamentos entre as burocracias estatais e sindicais. Nos anos 1990, período em que ocorreram as reformas dos sistemas educativos nacionais de diversos países da América Latina, as distintas modificações nos sistemas educacionais, nas escolas e no trabalho docente, implicaram mudanças nos modos de articulação dessas associações com os atores e na reorganização do campo, estabelecendo novas condições e dificuldades para a ação coletiva.

A grande heterogeneidade que caracteriza os quadros docentes (formação, jornada, salário, vínculo de trabalho, etapa ou nível de ensino, tipo de rede, etc.), também aparece nas organizações sindicais que representam esse distintos quadros.

No Brasil, essa heterogeneidade e fragmentação têm como um dos fatores geradores a histórica descentralização política e educacional, característica que segundo Gindin (2009), distingue o país no contexto latino-americano.

Em que pesem as recentes transformações operadas nos sindicatos docentes, como de resto ocorre com os demais sindicatos de trabalhadores, que pode ser sintetizada em uma crise de representação, convém destacar a permanência no âmbito das ações do Estado, na sua condição de empregador, da tendência de limitação ao exercício da atividade sindical e não reconhecimento do direito de greve aos servidores públicos, apesar de ambos serem garantidos na Constituição Federal de 1998. Especialmente quanto às greves, não faltaram nos últimos anos, por parte dos governos, práticas de judicialização do conflito e adoção de medidas punitivas aos que participaram de movimentos grevistas e paralisações. Medidas de repressão de distintas formas foram utilizadas pelo poder público. O Estado colocou nas ruas policiais e tropas de choque com o intuito de fazer com que os manifestantes recuassem. Deve-se ressaltar também que não foi apenas a violência física que se fez presente nesses movimentos, já que professores sofrem com outros tipos de repressão, como as propagandas enganosas na mídia impressa e televisiva. Trata-se de clara demonstração de que o Estado, não reconhece o servidor público como um sujeito detentor de direitos do trabalho e não mostra disposição para negociar e repassa para o poder policial e judiciário a responsabilidade para por fim ao conflito.

# Participação político-sindical e resistência dos docentes na Pesquisa TDEBB

O questionário/entrevista utilizado na pesquisa TDEBB foi composto por 85 questões. Sua grande abrangência resultou a composição de um vigoroso banco de dados que permite tratar dados globais do país, bem como desagregá-los por estados e municípios que compuseram a amostra, por redes de ensino, etapas da educação básica, entre outras variáveis, com múltiplas possibilidades de tratamento. O tratamento dos temas resistência e organização político-sindical, embora não prioritário, constitui um dos objetivos específicos da investigação[3] e foi contemplado em um bloco de quatro questões, sendo duas dedicadas a mensurar a filiação, a participação nas ações do sindicato e a avaliação das ações do sindicato pelos docentes e uma a capturar as formas de manifestação dos docentes frente a medidas que interferem em seu trabalho. Os resultados desse bloco serão abordados nos próximos tópicos.

# Filiação

Dos 8.712 docentes entrevistados – (casos válidos), 5.433 (62,4%) afirmaram não vincularem-se a sindicato, e 3.279 (37,6%) afirmam possuir vínculo sindical. Essa taxa de filiação pode parecer baixa, mas algumas considerações indicam exatamente o contrário.

Alguns autores[4] argumentam que o poder sindical se mede mais pelo poder de iniciar ações coletivas, encerrá-las quando for o caso, ou impedir que ocorram sem o consentimento do sindicato do que pela capacidade de arregimentar filiados. Isto porque a filiação sindical não denota necessariamente disposição para a ação coletiva, que é, em última análise, a forma efetiva de exercício de poder por parte dos sindicatos. A filiação ao sindicato é, portanto, um dos indicativos utilizados aferir a densidade e a representatividade sindical trabalhadores, mas tomado de forma isolada e descontextualizada ele não só é insuficiente como pode induzir ao equívoco. Posto isso há que se considerar que muitos fatores incidem sobre as taxas de filiação e sua análise deve se dar de forma articulada a outras variáveis.

No Brasil, os trabalhadores não necessitam filiar-se a sindicatos para ter acesso aos resultados de suas lutas, que são extensivos ao universo de sua representação. O sindicato único na base territorial é seu representante compulsório. Apenas os filiados votam em eleições sindicais, mas os que não são filiados participam e, em geral ativamente, em medidas de força protagonizadas pelas organizações sindicais.

A média de filiação sindical no Brasil gira em torno de 20%, taxa estável há anos, embora se observe reconfiguração interna de seus integrantes. Ante essa taxa geral, o resultado da filiação dos docentes na pesquisa TDEBB (37,6%), apresenta-se muito mais expressivo. Contudo, é importante destacar que o conceito ampliado de docência, utilizado na pesquisa[5], inclui respondentes que não são propriamente professores. Muitos deles possuem formação ou vínculo empregatício, como é o caso de estagiários e oficineiros, ou possuem vínculo fraco, como ocorre com os contratados por

tempo determinado. Essa condição tende a dificultar a vinculação sindical.

Por outro lado, a pesquisa contou exclusivamente com informantes em atividade, o que exclui os trabalhadores aposentados, geralmente computados nos números dos sindicatos. Como se sabe, na atualidade, os aposentados representam número significativo de filiados e, em alguns casos, alcançam maioria, com percentuais acima de 50% do total de filados a sindicatos. Trata-se de um contingente de filiados que vem sofrendo grandes perdas com as ultimas medidas dirigidas aos inativos.

Outro fator a ser considerado, é a precariedade salarial dos docentes da educação básica no Brasil, o que implica, em muitos casos, baixa margem consignável nos vencimentos dos docentes, dificultando ou mesmo inviabilizando a contribuição sindical requerida, em geral em torno de 1% dos salários. Além disso, a contribuição que é operada pelo poder público é em geral submetida a trâmites burocráticos, que também dificultam ou inviabilizam a vinculação sindical.

O quadro geral em se inserem as organizações sindicais dos docentes no Brasil é caracterizado por grande heterogeneidade e fragmentação. Os sindicalizados estão distribuídos entre redes municipais e estaduais e uma pequena parcela se encontra em instituições privadas conveniadas. A maior presença de sindicalizados é verificada nas capitais. A organização dos docentes no interior é dificultada pela ausência de uma entidade sindical que os agregue e represente no próprio município. Há sindicatos estaduais e municipais de docentes ou trabalhadores da educação, mas existem também, sindicatos dos servidores da Prefeitura (servidores gerais municipais) e sindicatos que englobam regiões dos estados, reunindo grupos de municípios. Essa situação já bastante tratada na literatura da área é confirmada na pesquisa documental da pesquisa TDEBB[6]. Podem ser citados vários sindicatos de abrangência estadual, representativos dos docentes investigados: Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Norte (SINTE-RN); o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (SIND-UTE/MG); Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SINTE-SC); Sindicato dos Trabalhadores de Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Espírito Santo (SINDIUPES), Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP-Sindicato). Em âmbito municipal verifica-se, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte (SINDREDE/BH), capital do estado de Minas Gerais.

Em alguns dos municípios pesquisados se verificam seções locais do Sindicato Estadual, como é o caso da seção local do SINTEPP no Município de Curralinho, no Pará.

Em muitos municípios, os docentes das redes municipais não possuem organização sindical própria e se integram à base de sindicatos do serviço público municipal, como o Sindicato do Servidor Público Municipal de Planaltina (SINDIPLAG), em Goiás; o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis (SINTRASEM), em Santa Catarina; e em Minas Gerais que aparece com vários exemplos, encontra-se o Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Divinópolis e Região Centro-Oeste de MG (SINTRAM), uma entidade que representa servidores públicos municipais de Bambuí e de outras inúmeras cidades[7]; o Sindicato dos

Trabalhadores Municipais de Formiga e Região (SINTRAMFOR), em Formiga; o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Paracatu (SINDSPAR) e o Sindicato dos Servidores Públicos de Raul Soares (SINDSRAUL).

Registra-se ainda, a existência de sindicatos de outras categorias mais amplas, que representam educadores infantis de creches conveniadas (com o poder público municipal), como é o caso do Sindicato dos Empregados em Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social, de Orientação e Formação Profissional no Estado de Minas Gerais (SENALBA/MG).

Como se vê, há uma grande variedade de entidades e cada uma delas possui história singular, estrutura, e um rol de reivindicações próprias, entre outras características, que dificultam a unidade dos docentes em suas lutas. Há que se destacar, ainda, a existência de maior dificuldade de ação dos sindicatos no interior, devido às pressões mais diretas dos governos locais. Além disso, os sindicatos são ainda tensionados por associações tradicionais, que não raro ainda hoje disputam espaços de atuação e por novos atores que entram também em cena no cenário atual, trazendo novas tensões para os sindicatos, como é o caso daqueles que emergem como resultado do Sistema Nacional de Avaliação e objetivam realizar avaliações de desempenho dos docentes.

Por fim, há que se considerar que há também dificuldades para a vinculação sindical que tem origem na forma como o trabalho docente se organiza nos locais de trabalho. A precarização e a intensificação do trabalho, entre outras consequências das políticas educacionais em curso, dão seu contributo deletério à organização coletiva dos docentes. Esse tema será retomado no próximo tópico.

# Formas de participação

Entre os docentes filiados a sindicato 2.144 afirmaram participar das ações e tomadas de decisões sindicais, sendo predominante a participação esporádica, que contou com 1.405 das respostas (65,5%) contra 739 (34,5%) que afirmaram participar ativamente. Estes 2.144 filiados representam 24,5% do total dos docentes entrevistados.

Os motivos da sindicalização e participação não foram perguntados diretamente no questionário, mas há algumas hipóteses que podem ajudar a refletir e devem ser confirmadas em estudos posteriores, entre as quais se podem destacar a falta de tempo dos professores ante a intensificação do trabalho a que estão submetidos; a ausência de formação política dos professores; a falta de credibilidade na ação política dos sindicatos; o distanciamento das direções e suas bases; as dificuldades com a burocracia dos sistemas de ensino, entre outros.

São muitos os estudos que têm demonstrado a precarização e a intensificação do trabalho docente. A luta por aumentar rendimentos e responder aos múltiplos requerimentos que são dirigidos a esses trabalhadores em sua jornada de trabalho e para além dela, tem implicado exercício de atividades em mais de uma instituição escolar, trabalho em dois ou três turnos, e desenvolvimento de atividades laborais em seus tempos livres. Esse quadro não pode ser deixado de considerar na análise da participação político-sindical desses trabalhadores em seu cotidiano, contexto em que a

pesquisa foi realizada. Afora isso, há que se considerar que em situações de conflito, como greves, a participação ativa extrapola os trabalhadores sindicalizados e alcança um universo muito maior da base representada pelo sindicato. Nesses momentos, se verifica maior mobilização dos trabalhadores em torno de interesses comuns constantes da pauta de reivindicação, se intensifica a comunicação entre direção e sindicato, os trabalhadores se apropriam de conhecimentos antes dispersos e ou inacessíveis, e, em geral se promove uma grande formação política, que pode vir a constituir em acúmulo de forças coletivas para lutas futuras, independentemente de filiação ao sindicato.

## Filiação/tipo de participação/escolaridade

Ao cruzar a filiação sindical, tipo de participação e a escolaridade dos informantes, observa-se que entre os que possuem pós-graduação (2.528 respondentes), a sindicalização é maior (2.009 respondentes), e também é maior o número de respondentes que afirma participar de forma ativa nas decisões do sindicato (472 dos entrevistados do total de 739 respondentes).

Essa relação também é observada entre os que afirmam ter graduação (2528 respondentes), porém com uma significativa queda em relação aos pós-graduados, com 900 respondentes sindicalizados. E a relação se repete entre os que afirmam possuir ensino médio, em que a participação ativa se apresenta com números ainda mais reduzidos (67 repostas) que os expressos entre os graduados.

Pode-se inferir que a maior escolaridade do docente guarda relação positiva tanto com a filiação sindical quanto com a participação ativa nas decisões e ações sindicais.

Tal correlação dá indícios e pode ser analisada a luz da concepção que considera o direito à educação como deflagrador e estimulador da tomada de consciência e reivindicação de outros direitos (sociais, políticos, trabalhistas).

## Filiação/tipo de participação/salário

Ao cruzar a filiação sindical, tipo de participação e o salário dos informantes, observa-se que à medida que aumenta o salário cresce o percentual de sindicalizados que participa das ações do sindicato e a participação ativa. Pode-se inferir que o maior salário do docente guarda relação positiva tanto com a filiação sindical quanto com a participação ativa nas decisões e ações sindicais.

## Sindicalização/tipo de vínculo

Ao analisar a associação entre o tipo de vínculo e filiação/participação no sindicato pode-se afirmar que se trata de uma correlação positiva e baixa. Isto significa dizer que na amostra os concursados são os que mais apresentam participação no sindicato e à medida que se caminha no

sentido da "precarização" do vínculo de trabalho a filiação e a participação diminuem. Mas embora os estatutários sejam os que mais participam apenas 11,2% deles participam ativamente, e 21,8% participam esporadicamente. Pode-se levantar a hipótese de que a precarização do vínculo distancia os docentes do sindicato e reduz a capacidade de participação, sobretudo a participação ativa dos sindicalizados.

## Filiação/tempo de trabalho na educação

A análise da associação entre filiação e tempo de trabalho na educação revela que se trata de uma relação negativa baixa. Para esta variável significa dizer que à medida que passamos das faixas de tempo de trabalho na educação temos um aumento do número de docentes que se encontram filiados ao sindicato e participam ativamente nas tomadas de decisão. Pode-se inferir que a experiência de trabalho, e, por conseguinte, a experiências com as tensões presentes no trabalho, aproximam os trabalhadores da organização sindical.

## Avaliação da atuação do sindicato/problemas que afetam o trabalho

A maior parte dos respondentes de todas as etapas da educação básica totalizando 5.610 (63,78%) considera a atuação do sindicato pouco satisfatória (2.695, 30,64%) ou insatisfatória (2.915, 33,14%) em relação aos problemas que afetam o trabalho. Tais resultados parecem relacionar-se a baixa capacidade dos sindicatos de oferecerem respostas às questões relativas ao cotidiano e ao local de trabalho dos respondentes, ou seja, às relações de trabalho, aqui entendidas como aquelas que dizem respeito às relações sociais no interior da instituição (a forma como o trabalho é realizado, relações de poder, etc.). O distanciamento das direções sindicais do local de trabalho e a ausência de organizações nos locais de trabalho parecem favorecer a vulnerabilidade dos trabalhadores no enfrentamento das tensões que se expressam no cotidiano do trabalho, sobretudo em um contexto de precariedade dos vínculos trabalhistas, vulnerabilidade no emprego e diversificação dos mecanismos de controle sobre o trabalho.

## Formas de manifestação frente a medidas que interferem em seu trabalho

Nesta questão o respondente pode marcar até três alternativas e foi considerada a que mais pode fornecer elementos para investigar formas implícitas de resistências, pois captura momentos do cotidiano dos docentes em seu local de trabalho.

As análises dos dados apontam que quando discordam de uma medida que interfere diretamente em seu trabalho estes se manifestam, em primeiro lugar, com a direção da escola, acompanhado da opção "conversa com os colegas na sala dos professores". Essa opção indica uma tentativa de

resolver os problemas de forma coletiva, expondo abertamente seus problemas, para a direção ou para os colegas. A predominância de respondentes que afirmam buscar solucionar os problemas junto à direção da escola pode indicar a tentativa de recorrer e efetivar um tipo de gestão mais democrática no interior da escola, o que está prescrito nas legislações nacionais e locais, bem como em programas e discursos atuais, mas que ainda não se constituem práticas generalizadas nas escolas. As opções "fica em silêncio" e "aceita e cumpre as exigências, pois considera que não adianta reclamar", se agregadas, representam 13,12% das respostas. Essas indicam resignação, que constitui uma forma de resistência passiva.

O número de respondentes que apontaram que "não cumprem abertamente as normas..." (3,05%) indica que as formas de resistência abertas são reduzidas. 7,68% dos respondentes responderam que "aparentam aceitar". Essa opção pode revelar resistências que não provocam exposição dos docentes, mas que detém potencial de dificultar ou inviabilizar medidas consideradas inconvenientes.

Como a questão permite três opções, pode-se inferir que esse tipo de resistência pode ser combinado com as opções mais destacadas (conversa com a direção e com os colegas).

No cruzamento dos dados sobre formas de manifestação frente a medidas que interferem em seu trabalho, com outras questões, que refletem aspectos do cotidiano dos docentes e as suas condições de trabalho, os dados apontam que 52,9% dos respondentes consideram que houve ampliação do controle sobre suas ações, 59,2% consideram que houve aumento das exigências sobre o seu trabalho em relação ao desempenho dos alunos, 67,4% informam que incorporaram novas funções e responsabilidades, e 82,2% observam transformações e repercussões das medidas sobre o seu trabalho. Entretanto, o que mais sobressai é o modo como se sentem em relação aos salários. De 8.593 docentes que responderam a questão, 7.103 declaram-se insatisfeitos ou muito insatisfeitos com os seus salários. Deste total, 2.150 destacam-se, revelando ações que configuram resistência quanto às medidas com as quais discordam.

O baixo número de respondentes que afirmam que "reclamam com o sindicato", (3,2%) pode indicar a baixa capacidade de influência dos sindicatos sobre as questões do cotidiano do trabalho dos docentes. Pode significar que o sindicato é identificado como instituição que trata de questões mais gerais afetas à categoria, tais como salário, carreira, entre outros, mas com pouco alcance para atuar nas tensões cotidianas do trabalho no interior das escolas.

# Considerações finais

Os dados da pesquisa TDEBB revelam que tanto a filiação sindical quanto a participação dos docentes está relacionada positivamente com o maior nível de escolaridade dos docentes, o maior tempo de trabalho na educação, o mais alto salário e o vínculo empregatício forte. Considerando que estas variáveis são constitutivas da valorização do magistério, pode-se inferir que a participação político sindical dos docentes é favorecida por sua valorização. Como as políticas educativas em curso estão resultando em maior precarização e desvalorização do trabalho docente,

seus efeitos nocivos se expressam na capacidade de participação político sindical dos docentes, como também, na capacidade de defesa da melhoria da qualidade da educação.

A aproximação com os dados da pesquisa confirma essas assertivas. Ao mesmo tempo anuncia lacunas de conhecimento e aponta desafios teóricos metodológicos para as pesquisas sobre o trabalho e a luta docente. Torna-se necessário colocar tais temas em prioridade na agenda de pesquisa. Reunir, revelar e confrontar as perspectivas dos distintos atores que atuam no campo da educação pode contribuir consideravelmente para o avanço do conhecimento da área.

# Referências bibliográficas


BERNARDO, J. *Economia dos conflitos Sociais*. São Paulo: Cortez. 1991

BERNARDO, J. *Estado: a silenciosa Multiplicação do Poder*. São Paulo: Escrituras Editora, 1998.

BRUNO, L. *O que é Autonomia Operária*. São Paulo: Editora Brasiliense, Série Coleção Primeiros Passos, 1985.

BRUNO, L. *Reestruturação Capitalista e Estado Nacional*. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M.R.T. *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social:* uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTORIADIS, C. *A experiência do movimento operário*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1985.

CHAUÍ, M. *Conformismo e resistência: aspectos da cultura popular no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1986.

GINDIN, J. *Os estudos sobre sindicalismo docente na América Latina e no Brasil*. In: Associativismo e sindicalismo docente no Brasil. Seminário para discussão de pesquisas e constituição de rede de pesquisadores, 2009, Rio de Janeiro. Associativismo e sindicalismo docente no Brasil. Anais do seminário para discussão de pesquisas e constituição de rede de pesquisadores. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2009.

MELO, S. D. G. *Trabalho e conflito docente: experiências em escolas de educação profissional no Brasil e na Argentina.* (Tese). – Belo Horizonte: UFMG/FAE, 2009.

OLIVEIRA, D.; VIEIRA, L. *Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil*. Base de Dados TDEBB/GESTRADO. Faculdade de Educação / UFMG. Belo Horizonte. 2010. Apoio SEB/MEC.

PARO, V. H. *Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública*. Educação e Pesquisa (USP), São Paulo, v. 28, n. 2, 2002.

PASQUINO, G. *Conflito*. In. BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Tradução Carmen C. Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª Edição, 1998.

PIZZORNO, A. *Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict*. In C. Croach e A. Pizzorno (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London, The MacMillan Press, 1978.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

POPKEWITZ, T. S. *Reforma Educacional. Uma Política Sociológica. Poder e Conhecimento em Educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

SANTOS, O. J. *Pedagogia dos conflitos sociais*. Campinas: Papirus, 1992. [Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico].

TENTI FANFANI, E. *El maestro en la jaula de hierro*. In: Isuani, A.; Filmus, D. (Comp.). *La Argentina que viene*: análisis y propuestas para una sociedad en transición. Buenos Aires: Norma, 1998. p. 89-119.

TIRAMONTI, G. *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90*. In: TIRAMONTI, G.; FILMUS, D. (Coord.). Sindicalismo docente & reforma en América Latina. Buenos Aires: FLACSO/Temas, 2001.

TILLY, C.; TILLY, C. *Work under Capitalism*. Boulder, Co., Westview Press, 1998.

I UFMG. (sdgmufmg@gmail.com)

II UFCG. (lisboaleitao@uol.com.br)

III UFMG. (malenaoga20@gmail.com)

1 Cf. OLIVEIRA & VIEIRA (2010).

2 Cf. Uma síntese de diferentes perspectivas é apresentada por MELO (2009).

3 Cf. Informações Gerais sobre a pesquisa TDEBB podem ser obtidas no *site* <http://trabalhodocente.net.br/pesquisa.php>.

4 Cf. PIZZORNO, 1978; TILLY E TILLY, 1998; CARDOSO, 1999.

5 Na Pesquisa considera-se sujeito docente os profissionais que desenvolvem algum tipo de atividade de ensino ou docência, sendo compreendidos pelos professores e por outros profissionais que exercem atividade de docência. Cf. *site* <http://trabalhodocente.net.br/relatorio_sinopse.pdf>

6 O *survey* da pesquisa TDEBB foi precedido de pesquisa documental realizada em todos os estados e municípios participantes, com o objetivo de retratar a política educacional em cada um desses locais, bem como caracterizar suas redes de ensino. Um dos itens indicados para levantamento foi a organização sindical dos docentes.

7 São elas: Araújos, Arcos, Bambuí, Bom Despacho, Camacho, Candeias, Carmo da Mata, Carmo do Cajuru, Claúdio, Conceição do Pará, Córrego Dantas, Divinópolis, Doresópolis, Esmeraldas, Florestal, Formiga, Igarapé, Igaratinga, Iguatama, Itapecrica, Itatiaiuçú, Itaúna, Japaraíba, Lagoa da Prata, Leandro Ferreira, Luz, Marilândia, Mateus Leme, Moema, Nova Serrana, Oliveira, Onça do Pitangui, Pains, Pará de Minas, Pedra do Indaiá, Perdigão, Pequi, Pimenta, Pitangui, Piumhí, Santo Antônio do Monte, São Francisco de Paula, São Gonçalo do Pará, São José da Varginha, São Sebastião do Oeste e Tapiraí.

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# A polícia das famílias: vigilância e controle na escola

**Andréa Cristina Zoca**[I]

A observação do conjunto das práticas dos assistentes sociais – encaminhamentistas e burocráticas –, que se forjaram para o enfrentamento das situações dos alunos e suas famílias na escola, colocou em cena, neste trabalho, os assistentes sociais voltados para o segmento educacional. Por outro lado, a existência de projetos de leis[1] que aprovem a obrigatoriedade desses profissionais nas escolas, reforçou a necessidade de se interrogar acerca das iniciativas que têm contribuído para a inserção dos assistentes sociais no âmbito escolar. Nesse sentido, buscamos compreender as práticas desses agentes, tomando como caso exemplar o Serviço Social Escolar de Limeira. Esse setor, criado no final da década de 1990, procura formalizar o trabalho dos assistentes sociais na rede municipal de ensino, produzindo "novas" formas de intervenção junto aos alunos e suas famílias.[2]

Em consonância com o discurso do Serviço Social Escolar, de que seus profissionais estão aptos a resolver ou minimizar problemas sociais no segmento educacional, a escola passa a contar com o assistente social para intervir junto às famílias, "para avaliar determinada situação a partir de seu saber peculiar" (LENOIR, 1998, p.94).

Baseado no saber específico do assistente social, há de se pensar nos discursos que contribuem para credenciar a representação dessa família como uma categoria com características específicas, relacionadas principalmente aos efeitos dos "problemas de aprendizagem" ou "comportamento" de seus filhos na escola, da pobreza, da violência, do fracasso escolar, entre outros. Tais discursos, como observa Lenoir, legitimam essa nova forma de intervenção na escola como uma "solução normal" que se impõe como "caráter oficial que lhe dá consagração política e, atualmente, midiática".

O Serviço Social Escolar se inseriu na rede de ensino para trabalhar com "populações" que apresentam "problemas" a serem solucionados fora do âmbito pedagógico e, neste sentido, tem corroborado com a determinação de categorias segundo critérios fisiológicos, sociais ou econômicos. Por exemplo, a noção de "aluno-problema" é difundida no meio escolar e se relaciona aos índices de evasão e baixa frequência escolar e/ou baixo desempenho escolar. Na representação das causas que designam esse "aluno-problema" (GOFFMAN, 2008) há um trabalho que prejulga a natureza dessas causas e acaba por culpabilizar sempre a própria vítima, já que tais crianças são consideradas indisciplinadas, desorganizadas, inquietas, mal cuidadas e de famílias "desestruturadas".

Deste modo, a escola parece aproximar-se de novas formas de controle e enquadramento com a

presença de profissões, como o Serviço Social, que vão se transformando e mudando, trabalhando de forma tradicional, sob o discurso do novo, do mais justo. Cabe-nos perceber como a escola tem sido o "lócus" para realização desse trabalho com a idéia de novidade.

Buscamos compreender as práticas dos agentes do Serviço Social Escolar, pelo exame de prontuários e fichas de crianças que compõem os arquivos do assistente social de uma escola de educação infantil e ensino fundamental, localizada na região periférica de Limeira. Criada em 1998, a escola atende 1.100 crianças, sendo 300 de educação infantil e 800 de ensino fundamental em dois períodos – manhã e tarde. O quadro de professores não é estável, havendo grande rotatividade desses profissionais. São 44 professores, sendo 12 da educação infantil, 26 do ensino fundamental e 4 da educação especial. A escola conta com a presença do profissional de Serviço Social há 8 anos, desde 2004, período em que passaram pela escola três assistentes sociais. Localizada a 7 quilômetros do centro de Limeira, a maioria das crianças atendidas (90%) são oriundas do bairro vizinho – um loteamento proveniente de uma ocupação do Movimento Social dos Sem Teto – e outros 10% pertencem a outros seis bairros. São filhos de trabalhadores: auxiliar geral, pedreiro, doméstica, lixeiro, motorista, vigilante, porteiro, trabalhador rural, vendedor, balconista e carpinteiro. Desses moradores, 90% utilizam o sistema público de saúde. A maior parte das moradias são de alvenaria semi-acabadas (82%) e possuem em média entre 3 e 5 cômodos. Nem todas as famílias possuem água encanada e rede de esgoto, fazendo uso de fossas. É um bairro de migrantes provenientes de outras cidades do Estado de São Paulo, de Minas Gerais, Paraná, Bahia e Pernambuco.[3]

Procuramos a escola pesquisada onde o assistente social nos apresentou prontuários e fichas das famílias e crianças atendidas pelo Serviço Social e que foram produzidos por três assistentes sociais que trabalharam na escola, pelo período de cinco anos consecutivos (2004-2008). Esse material é composto por 50 prontuários e 233 fichas. Portanto, trabalhamos com números diferentes para as famílias e para as crianças, sendo 283 famílias que correspondem à 301 crianças com idade entre 4 e 11 anos.

A análise dessa documentação rica, indica a existência de uma prática encaminhamentista que não denuncia o processo de normalização e ajustamento destinado às famílias dos alunos considerados problema, conforme pudemos observar, assim como não elabora uma reflexão sobre os problemas levantados pelos professores, em relação aos alunos.

Cabe aqui dizer pela leitura dessa documentação, que a prática cotidiana do assistente social privilegia as providências imediatas. A maioria dos relatos é breve, com uma avaliação rápida da família e logo o seu "prognóstico".

Diante dos problemas descritos e tipos de encaminhamentos constantes nos documentos, entendemos que as práticas instituídas pelo Serviço Social Escolar subentendem: a *transferência de responsabilidade da família para o Estado; o apagamento da legitimidade pedagógica da escola; o descrédito da criança e da família, o controle e a invasão de privacidade das famílias dos alunos atendidos*. A fim de garantir o sigilo das informações, foram preservadas as identidades das crianças, das famílias, dos professores, dos assistentes sociais e da escola

pesquisada.

## Transferência de responsabilidade da família para o Estado através dos agentes sociais – perda da autonomia familiar.

A transferência de responsabilidade da família para o Estado como estratégia de manutenção da ordem, submeteu as famílias aos saberes oficiais de especialistas para dar conta da saúde e do bem estar de seus membros. Essa transferência, no entanto, não se efetiva como veremos, pois, se trata apenas de um conjunto de remanejamentos dos indivíduos sem que se chegue às raízes dos problemas. O assistente social a partir de seu saber oficial é reconhecido pela escola como um profissional habilitado para lidar com os problemas cotidianos das famílias pobres. Este por sua vez, fará aconselhamentos, ameaças e encaminhamentos que ao final do processo retorna o problema para a família. Essa prática tende a esvaziar os pais de suas competências para criar e educar seus filhos, pois sugere que ao não ter condições de resolver os problemas escolares de seus filhos, necessitam recorrer aos especialistas. Entretanto os especialistas se mostram tão incapazes quanto às famílias (LASCH, 1991).

O quadro a seguir apresenta, resumidamente, as situações em que o assistente social é chamado pelos professores para realizar seu trabalho mais efetivamente e o número de registros em que essas situações são evidenciadas:

| **Quadro I – Motivos dos encaminhamentos para o assistente social*** | | |
|---|---|---|
| **Motivos** | **Situações** | **Número de Registros** |
| Aprendizagem | *Quando a professora considera que o aluno apresenta: desempenho aquém do esperado, dificuldade na realização de atividades, falta de coordenação motora. Dificuldade ao realizar as tarefas, desempenho diferente do seu grupo, consegue ler, mas não é capaz de escrever, está em defasagem com relação à classe. Encontra-se no nível alfabético, tem dificuldade em produzir textos, problema de aprendizagem grave, não termina as lições. Não sabe números, está aquém do esperado para a sua idade cronológica, é lento para realizar as atividades, não consegue aprender, seu raciocínio matemático é lento, não conseguindo realizar com tranquilidade adição e correspondência, evolui pouco. Tem dificuldade para se concentrar, apresenta* | 82 |

| | | |
|---|---|---|
| | *defasagem na escrita, não conhece números. Problema de motricidade. Apresenta idade motora abaixo da idade cronológica. Não sabe utilizar o caderno (noções espaço temporal).* | |
| | | |
| Comportamento | Quando a professora considera que o aluno se envolve em briga, fala pouco, é emotivo, apático, inseguro, hiperativo, agressivo. Não tem tolerância. Não consegue seguir normas e regras, é desorganizado, desatento, descuidado, fala muito baixo e com dificuldade ou não fala; indisciplinado, perde material escolar, é disperso, apresenta sexualidade aguçada, comportamento inadequado, comportamento sarcástico, fala sozinho, comportamento estranho, mantém-se isolado. | 73 |
| | | |
| Aparência/Higiene | *Quando a professora, diretora, coordenadora ou merendeira considera que o aluno apresenta: Problemas de higiene, pediculose (piolho). Apresenta-se sempre sujo, mal cuidado, tem problemas com higiene pessoal, vem vários dias com a mesma roupa, usa roupas comprometidas (rasgadas e velhas, apresenta-se sempre sem cuidados pessoais). Possui manchas na pele, anda sempre com o cabelo desarrumado e mal vestida. Há suspeita de que a criança se arruma sozinha, não usa agasalho no frio, exala odores desagradáveis.* | 20 |
| | | |
| Saúde | *Quando a professora, diretora, coordenadora ou merendeira considera que o aluno apresenta: problemas de fala, audição, visão, coriza crônica, problema físico não específico apresentando abdômen avolumado e assimétrico, gagueira, pediculose (piolho), otite, vive resfriado, cortou o pé na escola. Mãos machucadas, estado de sonolência. Verrugas nas mãos e pés e micose nas unhas dos pés, olhos avermelhados, meningite, braço-quebrado, ouvido vazando, curativos, queimaduras, cirurgia, coceira pelo corpo, feridas, dor de dente. Íngua no pescoço e* | 57 |

| | | |
|---|---|---|
| | *inflamação na orelha. Acidente na escola.* | |
| | | |
| Faltas | *Quando o aluno tem faltas injustificadas.* | 122 |
| | | |
| Histórico familiar | *Quando o corpo docente identifica: Problemas de ordem familiar, família ausente, a mãe teve problemas na gestação. Tem irmão na classe especial, família considerada desestruturada, está classificada como de vulnerabilidade social grave. Mãe não compareceu a nenhuma reunião de pais. Foi abandonado pela mãe nos primeiros meses de vida foi violentada sexualmente. Tem irmãos com dificuldade na aprendizagem. O aluno presenciou cena de violência, morte de alguém da família. Rendimento e comportamento afetados por situação familiar.* | 24 |
| | | |
| Material Escolar | *Quando a família não possui condições financeiras para comprar o material escolar.* | 15 |

* Síntese dos motivos descritos por professores nas fichas das crianças encaminhadas ao assistente social.

O quadro indica o pensamento de que as famílias não teriam sozinhas competência para resolver os problemas relacionados à aprendizagem, ao comportamento, à higiene, à saúde e à freqüência escolar de seus filhos, como também não teriam capacidade para resolver problemas de ordem familiar e econômico. No entanto, conforme analisamos, a intervenção do assistente social não melhora as situações apresentadas, mesmo diante da idéia de que este profissional poderá "educar os pais" e consequentemente seus filhos.

Nesse caso, o que se verifica é a ajuda do assistente social para manter a vigilância contínua sobre as famílias que apresentam os problemas sinalizados no quadro anterior. A escola, tomada como o equipamento de governo para a penetração integral em todos os detalhes da vida das famílias pobres, conta com a intervenção desse profissional que sublinha a perda da autonomia familiar (DONZELOT, 2001). Sob o discurso da proteção, o Estado mantém o poder pela moralização dos comportamentos.

Verifica-se pela via da escola, a constituição de mais uma forma de penetração na vida do pobre que vem falsear o problema da pobreza, pretendendo normalizar e modelar os indivíduos aos interesses de grupos e setores hegemônicos, reduzindo a capacidade sociopolítica desses grupos.

Essa política é operacionalizada por todos os profissionais da escola; entretanto, são os agentes do

Serviço Social Escolar que comparecem todos os dias para tomar providências a respeito das queixas sobre os alunos que lhes foram encaminhados.

As práticas que configuram a perda da autonomia familiar, no caso estudado, relacionam-se principalmente aos encaminhamentos para outros "especialistas" e as visitas domiciliares desenvolvidas e registradas pelos assistentes sociais.

A análise dos tipos de providências tomadas pelos assistentes sociais totalizou 397 registros, mostrando a ocorrência de 181 (45%) encaminhamentos, 122 (31%) visitas domiciliares e 94 (24%) de orientações. Os encaminhamentos se destinaram aos serviços de saúde do bairro, ambulatório de saúde mental, associações para deficientes, projetos sociais e conselho tutelar, todos eles realizados como tentativa de "solucionar" os problemas assinalados pelos professores. Observamos que, para cuidar dos problemas de saúde, higiene, comportamento e baixa frequência das crianças encaminhadas, o assistente social assume o papel de *cobrador* da família. Ele exige que esta cumpra uma função que escola e Estado estabelecem para ela, sem levar em conta as condições em que a família está vivendo. Por exemplo: A família não tem dinheiro para comprar sabão ou qualquer item de higiene; o fornecimento de água foi interrompido por falta de pagamento; a troca de roupas e calçados depende de doações. Uma família que cuida do machucado de seu filho com remédio caseiro por não ter dinheiro para outro medicamento pode ser encaminhada ao conselho tutelar por ser considerada negligente. Outra que não leva o filho ao médico, porque não terá dinheiro para comprar o remédio que não tem gratuidade, está sujeita à mesma punição. Na família C. a mãe é ameaçada de ir para o Conselho Tutelar, caso o comportamento de seu filho na escola não melhore. Ou, ainda, a família que não leva a criança para tratamento porque não tem como pagar o transporte público está sujeita aos constrangimentos e às punições estabelecidos pelo Serviço Social Escolar, apoiado pelo Conselho Tutelar.

A visita domiciliar estabeleceu-se como uma prática de controle radical, capaz de ultrapassar o espaço do domicílio da família. Damos como exemplo, a família D, cujo assistente social não tendo encontrado a mãe da criança na residência, vai até o seu trabalho. Ou, ainda, quando não encontra ninguém na residência acaba deixando recado com a vizinha com quem o assistente social obtém mais informações sobre a família.

O *resultado* das visitas é sublinhado nos prontuários e indica a realização de uma prática normalizadora, moralizadora e higienista.

Essa prática, apoiada na ação do Conselho Tutelar coloca a família "diante da obrigação de reter e vigiar seus filhos se não quiser ser, ela própria, objeto de uma vigilância e de disciplinarização" (DONZELOT, 2001, p.81). A intervenção do assistente social pela escola, "tratando" do processo de escolarização das famílias pobres, representa a mais completa afirmação de incompetência daquelas famílias. Significa que elas não podem, sozinhas, dar conta de seus dilemas, situação que se dá de forma velada, no espaço legítimo de vigilância. Desse modo, pela via da escola, o Serviço Social Escolar trabalha na gestão da população pobre. Mas essa gestão se dá pela vigilância, e não no sentido de ações concretas para o bem-estar daquela população.

# Exclusão da responsabilidade pedagógica da escola

As queixas dos professores sobre a dificuldade de aprendizagem do aluno aparecem, em geral, associadas à falta de higiene, baixa freqüência escolar, à aparência e comportamento inadequado e aos chamados problemas familiares. Situações que parecem definir as possibilidades de aprendizagem da criança. Mesmo não tendo o poder de decidir sobre os casos, a prática cotidiana do assistente social tende a retirar a responsabilidade dos professores porque se configura numa espécie de *caixa mágica* de solução de problemas. Pudemos encontrar o caso de um professor que escreveu em seus diários que já encaminhou o caso para o assistente social e aguarda retorno, ou que dá por encerrado o caso de um aluno com problemas de aprendizagem porque já encaminhou ao serviço social.

Levantamos nas fichas e prontuários um total de 301 crianças, das 285 famílias atendidas pelo serviço social. Destas, 63% eram meninos e 37% meninas, a maioria com idade entre 8 e 9 anos (40%).

Verificamos também um dado muito significativo: 30% de crianças matriculadas nas séries de educação infantil (de 4 a 6 anos) foram encaminhadas pelos professores. Isso nos leva a pensar que o encaminhamento não está ligado à aprendizagem propriamente dita. Talvez se possa trabalhar com a hipótese de que a escola e a família têm concepções distintas de suas responsabilidades em relação às crianças dessa faixa etária. Observando algumas das razões de encaminhamentos ao serviço social desta faixa etária encontramos especialmente casos de: timidez, agressividade, choro, insegurança, problemas passíveis de serem tratados no interior da escola, por professores bem formados e técnicos em educação.

Ao observar os encaminhamentos, pode-se destacar que há professores que encaminham número muito maior de alunos ao serviço social do que outros, como os casos de oito professores que encaminharam mais de oito alunos de sua sala ao assistente social. Um só professor encaminhou 17 crianças em idade pré-escolar, o que corresponde a 68% de uma sala com 25 alunos. Verificamos ainda que há professores que não fazem qualquer encaminhamento. No período de 2004/2005, dos 30 professores em exercício, 19 solicitaram o atendimento do Serviço Social Escolar e, no período seguinte, 2006/2007, 24 deles fizeram tal solicitação. Isso mostra que há em torno de 30% dos professores que resolvem as questões de aprendizagem dos alunos independentemente do Serviço Social, o que nos permitiria pensar na formação de classes homogêneas ou em professores mais preparados. Ou ainda podemos aceitar as análises de Maria Helena Souza Patto (1996), que considera que num contexto de desvalorização social das crianças mais pobres, alguns profissionais da escola possuem um olhar mais negativo sobre a capacidade de aprendizagem dos alunos. Esperam do assistente social as providências para "tratar" os problemas apresentados pelas crianças.

A presença do assistente social na escola cria uma forma de descaracterizar problemas, especificamente escolares, convertendo-os em outros problemas, como de saúde, de comportamento ou tutelares, por exemplo. Deste modo, parece que, enquanto o caso está sob a guarda do assistente social, a escola não precisa mais se preocupar com o aluno. Isso sugere que,

ao responder às queixas da escola, esse profissional tem atuado no processo de apagamento da responsabilidade pedagógica do professor, ao tentar encontrar a solução para os problemas escolares fora da escola.

No caso pesquisado, o baixo desempenho escolar dos alunos também é ser justificado pelo dirigente da escola, pela baixa renda das famílias, pela situação das moradias ou pelos recursos não disponíveis nas residências (PLANO GESTOR DA ESCOLA, 2007-2010). Isso implica pensar que esta escola se orienta pela *teoria da carência cultural* que relaciona o desempenho escolar e a classe social, deixando de questionar o próprio papel da escola na produção do insucesso escolar das crianças pobres (PATTO, 1996). Com isso, as soluções para compensar o baixo desempenho escolar são buscadas fora da escola.

Essas situações contribuem para a promoção do estigma sobre o aluno e sua família, que se agravará com as práticas dos assistentes sociais. Aparecendo como uma categoria de "aluno-problema", essas crianças estão sujeitas ao descrédito, o que implica ter reduzidas suas chances de sucesso.

É preciso visitar antes de socorrer a família ou a criança e, ao socorrê-la, nada se apresenta de novo. Serve apenas para colocar em evidência as necessidades da família, distinguindo a pobreza verdadeira. Depois disso, nada se apresentará de novo a não ser as recomendações da escola que devem ser cumpridas pela família.

A visita contribui, portanto, para condenar. Procura-se com essa inspeção "necessária", justificar com uma boa história o fracasso escolar do aluno. É necessário investigar qual é a falta moral que determina o fracasso do aluno e a sua miséria. Os encaminhamentos realizados pelo assistente social que, além de retirar a responsabilidade pedagógica da escola, estigmatizam as crianças encaminhadas, é outro exemplo dessa prática tradicional na área do Serviço Social. Quando uma instituição não encontra problema na criança, logo ela é encaminhada para uma segunda ou terceira instituição, na tentativa de encontrar alguma razão que justifique seu "não-aprendizado".

No caso de Limeira, algumas instituições se encarregam de emitir laudos sobre as crianças como é o caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), a Associação de Reabilitação Infantil de Limeira (ARIL) ou o Ambulatório de Saúde Mental Municipal. As famílias, quando aceitam tal intervenção, transitam por estas instituições, repetindo sua história quantas vezes lhes forem solicitadas.

O ambulatório de Saúde Mental "presta atendimento a crianças, adolescentes, adultos e idosos, que estejam apresentando dificuldades afetivas, psíquicas, familiares e/ou sociais que podem interferir no desenvolvimento, comprometer a convivência e o desempenho escolar". A APAE destinada a atender portadores de deficiências, realiza através do seu Centro de Apoio Diagnóstico (CAD), triagens, avaliações completas e específicas e acompanhamento do desenvolvimento infantil. A ARIL, semelhante à APAE, também realiza as triagens, procurando investigar previamente se a criança é passível de atendimento na Instituição. Contando com uma equipe multiprofissional, elas elegem ou não a criança para o ingresso na Instituição, ou fazem o encaminhamento a outros locais.

Podemos, assim, pensar sobre a emergência de uma infraestrutura "psi", no domínio da infância pelo governo da família por estabelecimentos especializados e na existência de um mercado da infância desadaptada (DONZELOT, 2001).

Ana Consuelo Alves da Silva (2003),[4] que analisou o percurso de encaminhamentos de crianças, pré-adolescentes e adolescentes ao Serviço Público de Saúde, observa que nem sempre a criança que foi encaminhada será atendida pelos especialistas. Assim, os encaminhamentos não garantem o atendimento prontamente, fato que acresce o sofrimento da criança, não apenas pelo estigma do fracasso escolar, mas muitas vezes por não encontrar um lugar que a acolha. Portanto, ao ser encaminhada para tais instituições, a criança já está desacreditada. Mesmo que ela melhore ou não seja elegível para o atendimento, já foi estigmatizada, e sobre ela e sua família permanecerá uma constante vigilância.

Não há relatos nos prontuários que questionem a prática escolar, afinal, busca-se a solução para os problemas escolares fora do ambiente escolar (SILVA, 2003). Assim sendo, verificamos a realização de uma prática que produz somente julgamentos, prescrições e diagnósticos das crianças e suas famílias; como, da mesma forma, também não são observadas as variáveis econômicas e morais que colocam as famílias nas situações apresentadas. O que está ausente nesse processo:

1) Estudo e discussão coletiva na escola dos problemas tratados; Identificação das soluções pedagógicas.

2) Encaminhamentos de ordem política para tratamento de questões relativas à: moradia minimamente adequadas, emprego/desemprego dos pais, alimentação, fornecimento de bens básicos como água, luz e saneamento básico.

# O encargo: descrédito, acompanhamento e perseguição

As práticas ou medidas adotadas pelos assistentes sociais do Serviço Social Escolar que visariam a uma natureza pedagógica e política, sem dúvida, na mesma medida têm servido para reduzir a capacidade sociopolítica das famílias através do **descrédito.**

A desqualificação da família começa quando esta comparece à escola para o atendimento com o assistente social; afinal, uma família "normal" não seria convocada para o atendimento. A família, que recebeu uma convocação pelo caderno da criança, comparece em 98% dos casos, não só pelo desejo de solucionar algum problema, mas também pelo seu conteúdo: *"O não comparecimento implicará providências legais amparadas por Lei"*.[5] Apesar do pronto atendimento da família ao chamado da escola, existem muitas considerações sobre o que se conhece como descaso da família.

Quando não comparece às convocações, o que aconteceu somente em quatro casos analisados, são estas famílias encaminhadas diretamente para se explicarem no Conselho Tutelar e, com sorte, podem não serem chamadas, devido ao grande volume de trabalho dos conselheiros tutelares. Já sobre a família que comparece, recaem alguns encargos que podem resultar em uma operação de

terror, dependendo da duração desses encargos: justificar e comprovar suas ações em relação à criança.

Quando recebe algum encaminhamento do assistente social, a família precisa apresentar um comprovante de que levou a criança ao atendimento. Na oportunidade, o assistente social entrega para a família um formulário que deve ser preenchido pela instituição com a data e horário de seu comparecimento e o tipo de atendimento realizado. A família nunca é digna de crédito, pois está sempre sob suspeita, como se pode observar neste relato de um assistente social:

> *"Péssimas condições de higiene na residência, bem como as pessoas que ali residem. Refletimos com a mãe sobre a higiene do local e das crianças. Combinamos que estaremos visitando a família* ***semanalmente*** *para orientações, encaminhamentos e outros auxílios que se fizerem necessários (...)". (grifo nosso)*

Ou ainda os profissionais suspeitam e não comprovam suas hipóteses sobre as famílias:

> *"Solicitamos que ela nos procurasse na escola para efetuarmos sua inscrição no Projeto Familiando, que tem como objetivo promover a elevação da auto-estima de seus participantes, porém a mesma não compareceu".*

A tentativa de inscrever a mãe no projeto parte da idéia de que a mãe não tem "auto-estima", talvez pela situação apresentada em relação aos seus filhos, também pressupõe que os assistentes sociais sabem como promover a auto-estima sem solucionar os problemas de fundo que provocam o mal-estar dessas mulheres, além de representar uma clara intromissão na vida pessoal dessas mães:

> "Criança *precisa de atendimento especializado e a mãe não levou. Seus irmãos vêm para escola cheirando mal, orientamos a genitora, porém nada foi feito".*

O efeito da desqualificação da família recai, na maioria dos casos pesquisados, sobre a figura da mulher. O Estado visa privilegiar certa forma de organização familiar, para isso vem usando a estratégia da promoção da figura da mulher para garantir tal organização, para a manutenção da ordem. Recentemente, a caracterização da mulher como cabeça de família, deve-se à compreensão da nova realidade em que o número de famílias chefiadas por mulheres é crescente, sendo a maior concentração da chefia feminina nas camadas pobres[6]. Os próprios programas oficiais de transferência de renda, como o Bolsa Família, são baseados na figura da mulher.

Observou-se que é a mulher, mãe ou avó, que sempre comparece aos atendimentos do assistente social e que é culpabilizada pela situação de suas crianças.

Alvo de uma infra-estrutura de controle, as famílias veem-se reduzidas à condição de "depender e ter suas necessidades controladas pelo Estado". O que significa dizer que ao oferecer às famílias uma escola pública e gratuita, o Estado em contrapartida, cobra e controla os usuários desse serviço, ou seja, "financia mais, portanto, cobra mais" (DONZELOT, 2001, p.100).

Vejamos esse exemplo de controle naturalizado e que muitas vezes passa despercebido, é usado

cotidianamente nas escolas. A criança recebe o material escolar a que tem direito. A família por sua vez recebe um formulário para assinar, lembrando-a de suas responsabilidades perante o Estado:

> *Declaro que recebi o material abaixo relacionado, e que zelarei pelo bom uso do mesmo, através do acompanhamento de meu(s) filho(s), já que trata-se de material comprado com dinheiro público. Comprometo-me a identificar o mesmo e a garantir o cuidado necessário aos materiais que me couber.*
>
> *Assinatura do responsável*:

Fonte: Formulário de fornecimento de material escolar.

Nos prontuários analisados verificamos casos de famílias que foram acompanhadas por mais de um ano pelo assistente social. Há de se observar, ainda, o intervalo de tempo entre um atendimento e outro, o que pode durar meses. A análise dos prontuários demonstrou que 56% das famílias receberam até duas intervenções do assistente social, enquanto que 44% receberam mais de três intervenções.

Analisando a frequência das intervenções podemos pensar que o modo de agir dos assistentes sociais se constitui no principal meio de pressão de que a escola dispõe sobre as famílias, no sentido de que atendam às normas da escola, desencadeando um processo de estigmatização crescente que vai desde as convocações das famílias até a entrada em suas residências.

Nesse processo, encontram-se algumas famílias que consomem mais tempo do assistente social pelas *resistências* em assumir tais encargos:

> *– "Quando a genitora é chamada pelo Conselho Tutelar por uns dias a criança freqüenta normalmente a escola e quando necessita faltar a genitora vem justificar, porém depois de algum tempo volta a não comparecer para justificar as faltas".*
>
> *– "A mãe se negou a comparecer, segundo o pai da criança, porque é chamada três vezes por semana na escola".*

Assim sendo, as formas de resistências podem indicar tacitamente a não aceitação às normas e regras vigentes, contrariando as estratégias de moralização dos comportamentos que historicamente vem *esgotando a cultura familiar e suas tradições* ( LASCH, 1991; VELHO, 2002).

Sem vilanizar o assistente social ou o professor, cabe desnaturalizar o conjunto de suas práticas e compreender o efeito que elas provocam sobre os grupos que julgam assistir. Entendemos que o assistente social, convencido de que a realidade que encena é a verdadeira realidade, tenta dar àqueles, entre os quais se encontra, sua própria crença, ou seja, valores que a profissão considera

serem desejáveis e bons. Por outro lado, há de se pensar nas situações que tornam os assistentes sociais executores de tais práticas. É preciso entender as relações e intenções que permeiam o Serviço Social Escolar, ou o lugar das práticas humanitárias que desumanizam.

Contrapondo as práticas instituídas pelo Serviço Social Escolar, encontramos assistentes sociais que resistem em realizar as práticas aqui apresentadas e constantemente requisitadas pelos diretores, coordenadores e professores das escolas. É o caso do profissional que se transfere para outras escolas na tentativa de se distanciar das ações de enquadramento, modelização, normalização e estigmatização das crianças e das famílias.

# Considerações

Em nosso estudo verificamos que as práticas que os assistentes sociais imprimem às famílias nas escolas não correspondem aos discursos oficialmente defendidos pela categoria profissional como "a afirmação do atendimento das necessidades sociais e comunitárias, a afirmação dos direitos sociais, dos valores democráticos e de justiça social e, em especial, a construção de uma nova ordem societária" (ALMEIDA, 2011, p.59). As práticas aqui observadas representam o modo de dominação que se estabelece pela constante invasão da privacidade das famílias pobres. Sob o título de prevenção, de proteção, estaria essa prática "marcando com ferro discreto, mas, não obstante estigmatizante", as crianças e famílias consideradas problema (DONZELOT, 2001, p.97, GOFFMAN, 2008).

A leitura dos prontuários e das fichas dos assistentes sociais permitiu-nos observar a incorporação de estratégias de *manutenção da ordem* que se aplicam, veladamente, sobre as famílias pobres. A ação do Serviço Social Escolar, por meio dos seus agentes, sugere pensar sobre a prática de conservação e de formação da população dissociada de atribuição política. Uma missão de dominação, de pacificação e de integração social que na esfera dos problemas ditos sociais só faz a população aceitar as regras, as normas, não questionando, sequer, a escolarização ou o tratamento dado aos seus filhos.

Nas ações de seus agentes, transparece a concepção de família e de sociedade com as quais operam as políticas destinadas às famílias pobres. A noção da família nuclear burguesa, aceita como natural, é utilizada para promover o processo de normalização das famílias pobres no segmento educacional, ideia importante na reprodução da ordem social e para uma sociedade de classes. Assim, é realizado um trabalho simbólico e prático para que se efetive esse modelo de família. Porém, as famílias pobres não encontram reunidas as condições sociais que se dizem universais, ou seja, distribuídas de maneira uniforme (BOURDIEU, 2008). Deste modo, a realidade que os assistentes sociais chamam de família não nos foi possível observar neste estudo.

Desvenda-se neste trabalho uma forma de mecanismo de controle, pela qual garantir a normalização significa também garantir o *status quo*.

Os discursos que legitimam o Serviço Social Escolar para atuar no processo de ensino-

aprendizagem ocultam as raízes de sua existência, como as suas determinações políticas, econômicas e relações sociais. Funcionando como "amortecedor dos anseios da população", suas práticas tendem a "esvaziar o caráter reivindicatório da ação das famílias, deixando à vontade o poder público para investir em áreas mais rentáveis" (VALLA, 1986,p.173).

Atribuindo às famílias a culpa de não conseguir suprir as necessidades de seus membros, tais serviços públicos encobrem as razões das situações de pobreza e dos privilégios de classe típicos de sociedades estabelecidas sobre desigualdades profundas, assim como despolitizam o processo educacional. Na sociedade contemporânea os culpados são os que "não se enquadram", que não respeitam as leis, a ordem. Existe somente um conjunto de valores: respeito, ordem, obediência, limpeza, iniciativa individual, esforço próprio e um "trabalho remunerado" para quem tem cultivado esses valores (VALLA, 1986). Assim, na escola as famílias consideradas problema só podem ser transformadas aprendendo esses valores. Direcionando seus esforços para essa dimensão, a prática dos assistentes sociais se inscreve nas *micropreocupações* em torno do corpo, da higiene, do comportamento, da aprendizagem, da moral, que são apenas a ponta do iceberg (COSTA, 1989).

Verifica-se que essa prática constitui um meio formal para transformar uma questão de direito constitucional em questão de moralidade econômica (DONZELOT, 2001). O exemplo seria o de uma família que encaminha seu filho sujo para a escola porque não tem água em sua residência, não é porque deseje ter seu filho sujo, mas pelo fato de não ter como resolver o problema. Desse modo, enquanto o poder público financia o Serviço Social Escolar para apaziguar as famílias pobres, não lhes garante um direito constitucional que é o de manter a água para a população, sendo essa uma necessidade básica. Por outro lado, os profissionais desse setor "deixam de propor formas de enfrentamento que cobrem a responsabilidade do poder público, esvaziando as condições de participação da população" (ALMEIDA, 2011, p.15).

A escola pública com suas condições objetivas – superlotação, má remuneração dos professores, estrutura física precária – tem acolhido essa categoria profissional que, segundo nossa análise, não melhora o processo de ensino-aprendizagem, apenas colabora com o processo de gerenciamento da vida de crianças e de suas famílias.

Diante da possibilidade de o Serviço Social Escolar de Limeira tornar-se um "modelo" para outros municípios do país, através de leis que pretendem impor a contratação de assistentes sociais nas escolas públicas, nossos esforços foram mobilizados para compreender, a partir desse *microcosmo* (ELIAS, 2000), algumas das condições objetivas que envolvem esse serviço público.

# Referências

ALMEIDA, Ney L. Teixeira. Reflexões para subsidiar o debate da atuação do/a assistente social na área de educação. In: CAMPOS, E.B. (et al). **Subsídios para o Debate sobre Serviço Social na Educação**. Conselho Federal de Serviço Social – Grupo de Trabalho de Educação. Brasília/DF, 2011, p. 12-28

_____. Apontamentos sobre a política de educação no Brasil hoje e a inserção dos assistentes sociais. In: CAMPOS, E.B. (et al). **Subsídios para o debate sobre Serviço Social na Educação**. Conselho Federal de Serviço Social – Grupo de Trabalho de Educação. Brasília/DF, 2011, p. 50-57.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas:** sobre a teoria da ação. 9ªed. Campinas, SP: Papirus, 2008.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. 3ª ed.. Rio de Janeiro: GRAAL, 2001.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders:** a sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

GOFFMAN, Erving. **Estigma:** notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

LASCH, Christopher. **Refúgio num mundo sem coração. A família:** santuário ou instituição sitiada? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. (Publicação Original em 1977)

LENOIR, Remi. Objeto sociológico e problema social. In: MERLLIÉ, Dominique (et al). **Iniciação à prática sociológica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar:** histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz,1996.

SILVA, Ana Consuelo Alves. **Dimensões do Sucesso e Fracasso Escolar:** estudo dirigido à infância. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas/SP, 2003.

VALLA, Victor Vicente. **Educação e favela:** políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940 – 1985. Petrópolis, Rj: Vozes, 1986.

VELHO, Gilberto. **A utopia urbana:** um estudo de antropologia social. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

ZOCA, Andréa C. **O lado negro da lua**: um estudo sobre o Serviço Social Escolar. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas/SP, 2012.

I Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Assistente Social do Serviço Sociopedagógico no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. andreazoca@gmail.com

1 Cf. Ney Luiz Teixeira de Almeida. Parecer sobre os projetos de lei que dispõem sobre a inserção do Serviço Social na Educação, 2005. In: http://www.assistentesocial.com.br. Atualmente tramita no Senado o projeto de lei PLC 60/07 que dispõe sobre a contração de assistentes sociais e psicólogos nas escolas.

2 O interesse em verificar tais práticas, resulta também da minha experiência como assistente social desse setor, onde atuei por três anos e quatro meses, sendo metade desse período em escolas de educação infantil e ensino fundamental, e outra metade na sede administrativa, locais onde se evidenciaram as práticas abordadas neste estudo.

3 Dados da pesquisa social do Plano Gestor (2007-2010) da escola pesquisada.

4 Dimensões do sucesso e fracasso escolar: estudo dirigido à infância. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003.

5 Frase extraída de um bilhete de convocação enviado às famílias.

6 Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2010 eram 22 milhões as famílias chefiadas por mulheres no Brasil.

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Políticas educacionais, controle social e a socialização da política: um estudo de caso no campo da educação ambiental

**Eduardo da Costa Pinto d'Avila[I]; Rodrigo de Azevedo Cruz Lamosa[II]; Carlos Frederico Bernardo Loureiro[III]**

## Introdução

O tema deste artigo se refere às políticas públicas de controle social e socialização da política no campo da educação ambiental[1]. Este trabalho analisou as políticas públicas educacionais e, especificamente, de EA, que prevêem em seus documentos o aumento da participação social por meio de uma ampliação do controle social e da socialização da política. Na segunda parte, foram utilizados trechos das entrevistas realizadas com diretores do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE-RJ) e com conselheiros do Grupo Interdisciplinar de EA (GIEA-RJ).

O controle social é um tema recorrente nas políticas públicas desde a década de 1990, se tornando uma questão importante de pesquisa. O destaque desse tema se confirma no campo da EA marcando as políticas públicas de educação. O tema sobre a participação da sociedade civil em espaços de controle social está presente no interior do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE)[2], desde a década 1990, e voltou a ser tema em 2011 por conta da participação do Sindicato no GIEA-RJ[3].

O objetivo do trabalho foi verificar os limites e possibilidades de ampliação da socialização da política através do controle social previsto por uma política pública que foi difundida para todo o Brasil, no caso, a política das CIEA[4] (Brasil, 3322/1999). Os avanços e limites do controle social foram analisados nas entrevistas semi-estruturadas e uma análise documental do Plano Nacional de Educação (PNE) (2000-2010), além da Política Nacional de EA (PNEA), do Programa Nacional de EA (PRONEA) e da Política Estadual de EA (PEEA-RJ) do Rio de Janeiro.

O artigo trabalhou com o quadro teórico gramsciano, entendendo o Estado Ampliado como relação constituída entre a sociedade civil[5] e a sociedade política, ou seja, o que conhecemos como Estado *"strictu senso*". A sociedade civil é entendida neste artigo como um espaço de disputa entre os aparelhos privados de hegemonia que determina uma maior ou menor socialização da política, esta definida pela universalização dos direitos do homem e do cidadão, após a Revolução Francesa (1789), que se desdobrou no sufrágio universal.

A socialização da política se dá pela afirmação do Estado Democrático de Direito no capitalismo industrial, o que sugere dois aspectos: 1) as frações de classe dominantes socializaram a política na democracia capitalista em função das novas necessidades do capitalismo; e 2) as frações de classe dominantes são obrigadas a abrir concessões às classes dominadas, sob pena de uma nova revolução deslocar a burguesia do poder.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: em um primeiro momento, analisou como a idéia de socialização da política aparece nas políticas educacionais voltadas para a EA, utilizando os documentos das políticas educacionais. Em um segundo momento o trabalho focou em uma política particular, a política das CIEA que se tornaram relevantes em todo país, mobilizando secretarias e gestores em torno do enraizamento da EA nos estados; e, por fim, investigou os limites e possibilidades de socialização da política através de um estudo de caso sobre a execução da política da CIEA no Rio de Janeiro à partir da entrada do SEPE com representação no conselho.

O artigo concluiu que a política dos CIEA representa um avanço limitado da socialização da política. O conselho do Rio de Janeiro, oriundo da política das CIEA, representa bem esta limitação. Embora o SEPE-RJ tenha conseguido conquistas, entre os próprios conselheiros no Rio de Janeiro não há consenso sobre o caráter do conselho, suas responsabilidades e os critérios de participação da sociedade civil.

# Políticas de Educação Ambiental e a socialização da política no Brasil

Este tópico tratou de como as políticas educacionais brasileiras em geral e em EA, em particular, têm abordado o tema da socialização da política. A presente etapa do estudo foi feita mediante uma análise documental. As legislações foram escolhidas em função de sua importância e relevância para as propostas de educação pública no país e por serem instrumentos jurídicos de promoção de ações no âmbito das políticas públicas educacionais no que tange à socialização da política.

A socialização da política é um desdobramento das conquistas burguesas em detrimento da concentração de poder marcante no chamado Antigo Regime. Segundo Gramsci (2011), a socialização da política é a ampliação da participação na política, construída pela "ocidentalização"[6] do Estado e pelo ideário democrático no capitalismo. A divisão dos poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) formou um conjunto de teorias atinentes às novas necessidades da expansão das forças produtivas na Europa. A trajetória das forças produtivas no capitalismo foi marcada por forças retrógradas que ameaçavam a autonomia da nova classe insurgente: a burguesia.

A socialização da política forçou a tomada de decisão por meio de eleições obrigando os donos do poder a uma alteração nas suas estratégias de reprodução da hegemonia, que passou a exigir a construção de um novo projeto societário marcado por um dado grau de socialização da política e de socialização do trabalho (esta na forma do assalariamento e da progressiva extinção da escravidão institucionalizada). O método dialético permite analisar as leis com o foco nos limites e

possibilidades do controle social e da socialização da política.

Em 2000, a Câmara dos Deputados aprovou e o Congresso Nacional decretou o Plano Nacional de Educação (2000-2010) previsto na Constituição Federal de 1988. O PNE está organizado em cinco eixos: Níveis de ensino, Modalidades, Magistério da Educação Básica e Financiamento e Gestão. A socialização da política e a concepção de participação são princípios marcadamente no eixo "Financiamento e Gestão". O PNE foi marcado pela estratégia de reorientação das políticas públicas voltadas para o controle social e a socialização da política. O PNE também se destacou por considerar a sociedade civil co-responsável pela formulação das políticas. Segundo o PNE, o Sindicato é a entidade representativa dos profissionais da educação que deve participar do controle social na escola e nos Conselhos de Educação. Além disso, anunciando a participação nos conselhos dos trabalhadores da educação como importantes. A socialização da política aparece explicitamente no PNE no eixo sobre Financiamento e Gestão em função da importância dada aos conselhos. Segundo o PNE:

> Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. Instituir em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Considera-se, igualmente, muito importante a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas Os Conselhos organizados nas três esferas administrativas, deverão ter, igualmente, co-responsabilidade na boa condução deste plano (Brasília, 2000).

Ao longo do período de vigência do PNE (2000-2010) um campo em particular se consolidou através de políticas que tiveram em seus textos controle social e socialização da política como princípios fundamentais. Este campo é o da EA.[7] A institucionalização da EA foi orientada por concepções de sociedade civil e está atrelada a uma "reforma institucional do estado" (Brasília, 2005:288)[8]. O Estado teria uma nova função de regulador no campo ambiental. A avaliação e o acompanhamento desta regulação foram baseadas em categorias como "empoderamento"[9]. Estas políticas reafirmam a cidadania no contexto neoliberal de refuncionalização do Estado e de ressignificação de sociedade civil.

A Política Nacional de EA (Lei nº9795/1999) afirma, na Seção III "Da EA Não-Formal" no Art.13 no inciso III, que será garantida "a participação de *empresas públicas e privadas* no desenvolvimento de programas de EA em parceria com a escola, a universidade e as organizações não governamentais". Esta prerrogativa baseia-se na Constituição Federal em seu art. 204, que estabelece a diretriz de "*participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis*" (Brasília, 1988).

A Política Nacional de EA prescreveu como forma de estruturar a EA no país, o Programa Nacional de EA (PRONEA) que prevê em sua política a participação social, apoiando as CIEA Interinstitucionais Estaduais de EA (CIEA). Segundo o PRONEA, as CIEA devem realizar o registro e a identificação de *"manifestações culturais dos estados, com o intuito de estabelecer interfaces entre elas e projetos de EA, incentivando também atividades culturais de caráter eco-pedagógico"* (Brasília, 2005).

No Rio de Janeiro, a lei 3325 de 17 de dezembro de 1999 instituiu a Política Estadual de EA (PEEA). Em seu art.3º, inciso V, atribui a "empresas, os órgãos públicos e os sindicatos promover programas destinados à capacitação dos trabalhadores visando uma melhoria das condições de trabalho e o controle efetivo sobre as repercussões do processo produtivo no meio ambiente, inclusive sobre os impactos da poluição sobre as populações vizinhas e no entorno de unidades industriais" (Lei 3325/99). É possível tratar em condição de igualdade de participação sindicatos e empresas? Estes têm interesses em comum? Na atualidade, por exemplo, o SEPE-RJ e os empresários têm posição contrária em relação às parcerias público-privadas que caracterizam muitos projetos de educação ambiental presentes nas escolas.

Como pôde ser observado, as principais políticas educacionais, em geral, e do campo da EA, em particular, desde os fim dos anos 1990, propõem formas de controle social e socialização da política. No campo da EA, destacou-se, em função da sua abrangência, a política das CIEA e, depois de uma década, torna-se evidentemente necessária uma crítica desta política pública, sobretudo considerando seus pressupostos de controle social e socialização da política.

# Política das CIEA e a proposta de socialização da política

Este tópico apresenta uma análise da participação da sociedade civil pela análise da política das CIEA. Os principais representantes da sociedade civil no CIEA vêm das Redes, dos Coletivos Educadores, com uma menor participação dos Sindicatos dos Profissionais da Educação, e por empresários. A política das CIEA prevê em seus documentos a socialização da política, mas é preciso questionar o que se chama de sociedade civil. Desde a década de 1990, o projeto de Reforma do Estado no Brasil vem operando um deslocamento da política pública em um movimento de responsabilização da sociedade civil pela formulação ou execução destas políticas. Esta medida é parte de um conjunto de ações que possuem relação com a reforma do Estado.

Esta reforma reorientou a utilização do fundo público, através da privatização dos serviços públicos essenciais (educação, saúde e previdência) e estratégicos (aeroportos, estradas, energia etc.). A área social passou a ser caracterizada pela distribuição de bolsas e outras políticas que não alteram as relações capital-trabalho, altamente conflituosas, sobretudo, em países com o nível de exploração do Brasil. A reforma elevou estas políticas sociais das ONG e de outros segmentos do terceiro setor, entendendo-os como os reais representantes da sociedade civil. Diante dos escândalos recentes, envolvendo o uso político e econômico destas organizações, diversos trabalhos acadêmicos têm questionado este tipo de representação (FONTES, 2010).

Na perspectiva gramsciana, a sociedade civil e a sociedade política são separadas apenas metodologicamente. São complementares abstratamente, mas concretamente formam um Estado Integral. A sociedade civil é marcada pela ação dos aparelhos privados de hegemonia na projeção e formação de quadros técnicos que se organiza numa dada classe ou fração de classe. Os aparelhos privados de hegemonia são elementos nucleares da sociedade civil: escolas, jornais, clubes, sindicatos, partidos, conselhos etc. A hegemonia, ou seja, o poder mantido pelo consenso, se reproduz pelos aparelhos e se reflete na sociedade política (GRAMSCI, 2011).

No texto da política de criação das CIEA[10] o conceito de sociedade civil, utilizado de forma recorrente, é bem distante daquele formulado por Gramsci. A tarefa da CIEA seria a de definir as diretrizes, aliando interesses do poder público e da "sociedade civil". A forma como emprega o conceito de sociedade civil tem o sentido de compatibilizar interesses muitas vezes irreconciliáveis.

As CIEA, segundo a lei 4281/2002, é uma "instância legítima" de elaboração do Programa e da Política, inseridas nos sistemas de Meio Ambiente e de Educação, articulando e mobilizando a sociedade para garantir a forma "participativa" de elaboração de políticas públicas. A CIEA possui caráter deliberativo, apenas internamente, por meio de seu regimento, onde é definida a composição e o seu funcionamento. Embora alguns estados afirmem que suas CIEA têm poder deliberativo, como veremos no estudo de caso.

Segundo a lei 4281/2002, de criação das CIEA, estas vêm sendo implementadas nos estados, como espaços de diálogo capazes de iniciar um "exercício crítico" e "participativo". O documento de criação das CIEA se baseia numa alteração na administração do governo, de "democracia representativa" para "gestão participativa". Na democracia representativa os políticos eleitos têm inteira responsabilidade pela administração, enquanto na gestão participativa, a sociedade teria parcela de responsabilidade pela administração. A lei 4281/2002 afirma que o discurso justificador desta mudança é composto por categorias como "transparência" e "clareza", presente no escopo de uma nova estratégia política das frações de classe dominantes. Expressão muito usada é a de "bem comum", além dos termos "flexibilidade" e "autonomia".

As CIEA teriam também função de "porta-vozes" de coletivos com as Redes de EA. Segundo LAYRARGUES (2012), "em 20 anos, a Rede Brasileira de EA realizou sete fóruns pelo país". A difusão da informação das Redes foi identificada por Layrargues como "'caixas de som' que vendem e divulgam interesses particularistas, e como distantes dos movimentos populares" (ibidem, 2012). Para uma compreensão ampla da política da CIEA, vejamos abaixo o mapeamento das CIEA pelo país.

É possível identificar na tab. 1, pelas especificidades de cada CIEA pelo país, uma forte presença de organizações não governamentais nas composições, bem como por uma menor participação dos sindicatos dos profissionais da educação ou movimentos sociais de teor classista. Em resumo, os dados da tabela acima demonstram a parca participação de Sindicatos nas CIEA. De acordo com a tab.1, 10,7% das CIEA previram em lei a presença de Sindicato e apenas 3,5% das CIEA possuem a presença de sindicatos dos profissionais da educação.

**Tabela 1**[11]

| Sigla | UF | Ano de criação | Previsão de participação do Sindicato na lei | Especificidades da composição de cada CIEA | % da presença de sindicato em lei no total de 26 UFs | % da presença de sindicato de professores do total de 26 UFs |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PA | Pará | 1999 | Não | Restrição à participação de trabalhadores e membros da Câmara Técnica dos Conselhos de Educação, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. | **10,7%** | **3,5%** |
| AM | Amazonas | 2005 | Não | Presença de movimentos sociais e associações atuantes em instituições públicas de educação; e presença do setor empresarial | | |
| AP | Amapá | 2006 | Não | Instituições Governamentais e Não-Governamentais a compõe: 16 membros de entidades publicas e 16 membros de entidades privadas | | |
| RR | Roraima | 2005 | Não | Tem caráter | | |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | "democrático, consultivo e deliberativo"; presenças do Coletivo Jovem e da Apirr (Associação dos Povos Indígenas de Roraima) | | | |
| RO | Rondônia | 2006 | Sim | Presença de representantes da Central Única Sindical (CUT) e da Central de Movimentos Populares; prioridade de ONG na "paridade da sociedade civil com o governo" | | | |
| TO | Tocantins | 2008 | Não | A autonomia das ONG é peculiar; e não há a presença de entidades dos trabalhadores | | | |
| AC | Acre | 2000 | Não | Composta por órgãos públicos estaduais municipais e ONG[12] | | | |
| MA | Maranhão | 2003 | Não | Órgão deliberativo, normativo e consultivo | | | |
| BA | Bahia | 2004 | Sim | Estruturada de forma tripartite; reivindicada como órgão deliberativo, sem sucesso; presença do | | | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | | Sindicato dos Trabalhadores[13] |
| CE | Ceará | 2003 | Não | - |
| PB | Paraíba | 2006 | Não | - |
| PE | Pernambuco | 2001 | Não | Ausência da organização dos trabalhadores |
| PI | Piauí | 2000 | Não | Instituições do governo e sociedade civil proporção 13/2 |
| RN | Rio Grande do Norte | 2000 | Não | - |
| SE | Sergipe | 1999 | Não | - |
| AL | Alagoas | 2000 | Não | Participação paritária entre governo e sociedade civil |
| DF | Distrito Federal | _ | Não | - |
| GO | Goiás | 2006 | Não | CIEA/GO mantinha em 2006 a maioria de membros do governo, e minoria de ONGs ligadas à Rede Cerrado[14] |
| MS | Mato Grosso do Sul | 2000 | Não | - |
| MT | Mato Grosso | 1999 | Não | Rede de EA de MT (Remtea) e o Fórum Mato-Grossense de EA (Formad), tida como "instrumento de articulação da EA no estado" |
| ES | Espírito Santo | 2005 | Não | Consultivo e deliberativo; |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | forte presença do empresariado industrial e de ensino, com destaque para SEBRAE e SENAC; e a coordenação do CIEA/ES é exercida por um representante eleito por todos. | | | |
| MG | Minas Gerais | 2000 | Não | CIEA descentralizadas regionais | | | |
| RJ | Rio de Janeiro | 2006 | Sim | Presença do Sindicato dos Profissionais da Educação (SEPE) | | | |
| SP | São Paulo | 2004 | Não | - | | | |
| PR | Paraná | 2002 | Não | Presença do Sindicato dos Técnicos Agrícolas de Nível Médio; e ausência dos sindicatos dos profissionais da educação | | | |
| RS | Rio Grande do Sul | 2000 | Não | Ausência do sindicato dos profissionais da educação; 01 representante da Secretaria de Educação contra 02 da Secretaria de Meio Ambiente; presenças do setor produtivo patronal e do | | | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | setor produtivo laboral | | |
| SC | Santa Catarina | 2001 | Não | 28 instituições governamentais e não-governamentais | | |

Estes dados demonstram a força das organizações sociais (OS) de "interesse público", como OSCIP (Organizações Sociais de Interesse Público), e comprovam a presença esmagadora de empresas e ONG na composição das CIEA. Estes dados refletem o resultado de políticas baseadas em concepções de Estado historicamente identificadas pela predominância de um projeto societário específico norteado pelo novo padrão de sociabilidade do capital, que tende a colocar sindicatos e movimentos sociais como formas superadas ou atrasadas de organização no processo de superação dos problemas societários.

Aqui visivelmente o discurso da parceria e do diálogo que camufla conflitos é parte da legitimação de uma sociabilidade que naturaliza as relações econômicas expropriadoras dos trabalhadores, com uso intensivo dos recursos naturais, e coloca estritamente no plano ético, comunicacional e técnico o enfrentamento dos problemas ambientais. Assim, tudo se resolveria, em tese, pela boa vontade individual, pelo diálogo e pelo uso adequado de tecnologias, sem considerar outras mediações e relações sociais.

Cabe ressaltar, neste sentido, a presença do setor empresarial nas mediações entre Estado e sociedade civil, o que sugere novas aproximações para desvelar os nexos entre a nova sociabilidade do capital e a reorganização das frações do setor financeiro brasileiro, no tocante às políticas públicas em EA. A política das CIEA é o resultado da ação política que reafirma a tese de conciliação de classes.

# A Comissão Interinstitucional Estadual de EA do Rio de Janeiro: um estudo de caso no GIEA-RJ

A presente investigação buscou ver como o SEPE-RJ pensa a participação em conselhos estaduais e de como se dá na prática a política de CIEA no Rio de Janeiro, através da análise documental e dos depoimentos de representantes do SEPE e da GIEA. Importa identificar como se apresentam limites e possibilidades na socialização da política, analisando a questão da composição e os critérios de participação, além das responsabilidades estabelecidas e exercidas do conselho. Este estudo de caso é uma sistematização dos dados apresentados na dissertação de mestrado defendida pelo autor em fevereiro de 2013, no Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da UFRJ.

A metodologia de pesquisa adotada nas entrevistas no SEPE-RJ e no GIEA-RJ se deu através de entrevistas semi estruturadas, ou seja, que permitiram ao entrevistado desenvolver pontos, mais ou menos condizentes com o tema, mas sendo possível amarrá-lo de volta aos eixos norteadores:

composição, critério de participação e responsabilidades. A metodologia também contou com uma análise de atas, documentos, resoluções internas e demais moções e artigos do SEPE-RJ e do GIEA-RJ.

O pesquisador entrou em contato por email e por telefone com os sindicalistas e conselheiros, marcando encontros e executando a entrevista gravada com autorização dos entrevistados. A pesquisa foi explicada de forma a situar o entrevistado para que pudesse se sentir parte da pesquisa e contribuir com informações e possíveis indicadores que pudessem qualificar o debate sobre a participação do SEPE em conselhos e neste estudo de caso, especificamente, da CIEA no Rio de Janeiro.

A participação do SEPE-RJ em conselhos é antiga e este debate foi atualizado aqui no contexto do conselho de EA, que procurou retomar as características identificadas nas CIEA pelo país. A inserção da trajetória deste Sindicato foi necessária para compreender os processos internos (disputas, diferenças, concepções), identificá-los os à luz do cenário político nacional, até um diagnóstico dos avanços ou retrocessos da participação do SEPE-RJ no GIEA-RJ. A história da participação do SEPE em conselhos sempre foi marcada pela polêmica. Nunca houve no sindicato consenso sobre a participação do SEPE-RJ em espaços interinstitucionais. A fala da Diretora 7 revela um dos principais argumentos favoráveis à participação do sindicato em espaços interinstitucionais, como o GIEA. Mas, segundo a Diretora 7, a cooptação é um instrumento de uso freqüente em votações e manipulações de espaços para favorecimento dos representantes do Governo.

> Temos clareza que não conseguiremos fazer nenhuma mudança radical usando esse instrumento o conselho, mas fazemos parte de alguns conselhos para ter acesso minimamente a documentos, a informações que foram importantes que muita vezes ficam só dentro da própria. A parte da sociedade civil, ela passou a ser cooptada pelos gestores da cidade, fazendo inclusive votações favoráveis à política do gestor. (Diretor 7 SEPE 2012).

Segundo o Diretor 7, instrumentos de controle social e a socialização da política são possibilidades de denúncia. Mas aqueles diretores contrários à participação do Sindicato em espaços interinstitucionais sublinharam que os conselhos nunca foram exercidos para a luta docente ao longo da história. A corrente política caracterizada por ser contrária a participação do SEPE em conselhos é dirigida pelo diretor 1 que afirma o quão improdutiva pode ser a participação em conselhos. A fala do diretor 1 entende que o que existe apenas é a legitimação da ordem estabelecida.

> Na verdade isso não é uma questão de princípio. A gente entende que a correlação de força nesses fóruns ela é muito desfavorável e na maioria das vezes ela acaba legitimando as mudanças que já estão determinadas pelos organismos internacionais e que na verdade as secretarias acabam implementando e legitimando o que eles acham que deve ser feito. Já dá pra você ter uma idéia, quem dirige o conselho municipal de educação é a secretaria de educação, então daí... (diretora 1 SEPE 2012).

Segundo esta diretora, "há limitações estruturais nestes espaços". Diretores da corrente favorável,

reconhecendo como necessária a participação, como o Diretor 3, avaliaram o caráter dos conselhos em um contexto de clientelismo como é o caso do Brasil:

> A participação nos conselhos não pode se pretender como fim último da política, mas como um acumulo de instrumentos ou de um dos lugares onde a gente pode disputar informações, exercer pressão policia, modificar a correlação de forças em favor de um projeto de escolas que os trabalhadores historicamente tentam construir e defender (Diretor 3 SEPE 2012).

A EA foi apontada pelos sindicalistas como importante ferramenta de luta contra a destruição da Natureza. No entanto, em relação ao conselho para o qual os próprios sindicalistas elegeram um representante, pouco foi acrescentado. Mas o Diretor 4 reconheceu a limitação de um representante do Sindicato tratar da temática da EA e defendeu que o representante deva ser *"uma figura capacitada com o perfil pra poder fazer esse embate lá de forma fundamentada, não dá pra botar uma pessoa como eu que não tenho nenhum acúmulo na área da EA pra fazer esse debate.*" (Diretor 4 SEPE 2012).

Considerando os argumentos sobre a participação do SEPE-RJ em conselhos torna-se necessário analisar os dados sobre as possibilidades de conquistas. A participação do Sindicato no respectivo conselho possibilitou durante a greve dos professores da rede estadual, uma moção de apoio à greve. Segundo o diretor 2 este é um debate que deve se enraizar no SEPE-RJ e a experiência no GIEA-RJ foi positiva por aspectos que vão desde a moção de apoio até mesmo ao acesso a informações privilegiadas, como se observa em sua fala, ponderando as limitações desse espaço no Estado capitalista:

> esse espaço é um espaço privilegiado para o sindicato obter certos tipos de informações, marcar certas posições e num dado limite dependendo da própria correlação de forças existentes dentro desse tipo de espaço, conseguir algumas conquistas, mas não é um espaço estratégico, nem da luta que vá de fato oferecer uma mudança radical da realidade (Diretor 2 SEPE 2012).

Este discurso sintetiza o posicionamento majoritário dos diretores entrevistados e, ao mesmo tempo, registra um balanço da experiência no GIEA-RJ. A análise dos depoimentos indica que há um movimento dialético, sendo que é possível "incidir de alguma forma na política, reconhecendo as limitações da atuação neste espaço" (Diretor 1).

O Decreto Nº 40.889 de 2007 dá nova redação ao decreto de nº 27.559 de 2000 que instituiu o GIEA-RJ. Em 2007, o SEPE foi convidado a integrar o plenário, em um movimento de socialização da política[15]. Segundo a conselheira 4, a proposta original da CIEA no Rio de Janeiro era a de que "o GIEA fizesse as análises da qualidade técnica dos programas de EA, que entram pro Fundo para serem financiados" (Conselheira 4 GIEA 2012).

A rede estadual do Rio de Janeiro possui projetos de educação geridos por empresas e ONG (LAMOSA, 2010; KAPLAN, 2011). Estes projetos, que deveriam sofrer a avaliação crítica do GIEA-RJ, ficam sem avaliação. Segundo a conselheira 1, *"vários projetos, programas, ações não*

*são acompanhados, avaliados, é feito na secretaria e não passa pelo GIEA"* (Conselheira 1 GIEA 2012). Ainda questionada sobre a atribuição de acompanhar os projetos de EA, a conselheira 1 é lacônica: *"O GIEA tem que supervisionar, analisar, orientar a implementação das políticas de EA no estado como um todo, isso ocorre? Ainda não (...) Deveria passar. Hoje não passa* (Conselheira 1 GIEA 2012).

Apesar do GIEA-RJ ter por lei a responsabilidade de avaliar e acompanhar projetos de EA, é possível comprovar pelos depoimentos que de fato isso não ocorre: *"avaliação já é uma coisa complicada, então você precisa ter parâmetros muito definidos. O que acontece que a EA nas escolas fica muito por conta da responsabilidade da pessoa que tem formalmente esse posto dentro da própria secretaria"* (Conselheira 5 GIEA 2012). O caso mais recente, não avaliado pelo GIEA-RJ, é a Escola Sustentável, projeto de parceria público-privada do Governo do Estado do Rio de Janeiro com o grupo TKCSA. O Conselheiro 07 questionou: *"o que é o GIEA? O GIEA realmente representa os diferentes grupos e os diferentes aspectos da EA que existe no Estado? Senão quais seriam as instituições?"* (Conselheiro 7 GIEA 2012). A sociedade civil é reduzida a esfera do "bem" na fala da Conselheira 4 ilustrando a concepção de sociedade civil que norteia a construção do espaço e sobre os critérios de participação:

> Vi em abril a publicação de um decreto que não tava contemplada ali, por exemplo, a REARJ, que era a rede de educadores, e nem o SEPE com o sindicato. E tinha SENAI, FIRJAN, quer dizer, você tinha o setor industrial presente. Não, empresa não é sociedade civil, universidade não é sociedade civil, né, (Conselheira 4 GIEA 2012).

Por que *"empresa não é sociedade civil"*? O *conceito de sociedade civil* passa a não incluir o SENAI e a FIRJAN que são, na teoria de Gramsci (2011), representantes da sociedade civil organizados em aparelhos privados de hegemonia que integram um projeto político societário usando a educação como forma de reproduzir sua hegemonia. Estas que seriam simples entidades do "setor industrial" são aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil brasileira, entidades marcadas por um projeto societário privatista e que influenciaram a formulação das políticas públicas educacionais no Brasil (CUNHA, 2009). Ao identificar o SENAI fora da sociedade civil, a conselheira 4 concebe a sociedade como harmônica. Assim, esquece que a cooptação existe na mesma sociedade civil onde há a apropriação privada dos recursos públicos. Este discurso da sociedade civil como salvadora esconde que, para a maioria, os recursos do Estado são o único meio possível de obter educação e saúde, no sentido universalizável, coletivo e político do "público".

Existem dois grandes problemas colocados no interior do GIEA-RJ tendo em vista sua identidade, identificados nas entrevistas: definição das responsabilidades e do critério de participação do conselho. De acordo com os depoimentos dos conselheiros, a definição do GIEA instiga questionamentos sobre sua natureza, pois: "nem é no caso conselho, ele não tem esse status, ele é um grupo diferente de todo o território nacional, no Rio saiu no decreto grupo, então assim, não tem nenhum status de conselho" (Conselheira 1 GIEA 2012). A conselheira 1 indica que é um "grupo" e não uma CIEA, sugerindo que o GIEA-RJ se diferencia dos outros estados. Esta é uma fala que indica confusão quanto à própria definição deste colegiado. Sobre o caráter consultivo ou

deliberativo, a conselheira 1 além de negar o status de conselho, ainda nega o caráter consultivo: "ele não é consultivo pra nenhuma instância do estado, ninguém consulta o GIEA" (Conselheira 1 GIEA 2012).

Perguntada sobre a renovação da participação dos representantes da REARJ no GIEA e ao explicar como está, há anos, a frente da sua Rede, ela respondeu: "Veja bem, primeiro a questão da pertinência, você tem o conselho de EA, se o coletivo de educadores ambientais como é a rede que tem uma história não está lá, quem estará? Quem estará são universidades, centros de pesquisa, poder público, uma "king ONG"' (Conselheira 2 GIEA 2012). Segundo a Conselheira 6: "Como é que pode há dez anos ou mais a mesma pessoa estar representando a rede? Eu não encontro resposta a não ser a seguinte: a rede tem dono. E se ela tem dono, ela não é rede (Conselheira 6 GIEA 2012).

É possível analisar pela fala da conselheira 6 que o problema da representatividade no conselho existe na medida em que instituições como Redes e Coletivos Jovens Educadores possuem formas pouco claras de escolha dos seus representantes. O principal problema neste espaço reside na questão da representatividade, da suposta legitimidade da forte presença nas CIEA de empresas, Redes e ONG, conforme demonstrado no mapeamento das CIEA pelo país. A Rede, segundo demonstra a fala da conselheira 2, não possui uma forma clara de sucessão das suas representações. O risco, assinalado por outra conselheira, é que uma mesma pessoa ou um pequeno grupo de pessoas se perpetuem a frente da Rede em clara contradição aos princípios de democracia direta, afirmados pelas Redes. Como podem grupos organizados em Redes de internet, espaços ditos horizontais, ter uma representação que não se renove. Isto é um problema que suscita questões segundo a Conselheira 6, quando demonstra como a falta da socialização da política pode ser nociva. A composição do GIEA-RJ na realidade só pode ser alterada com um novo decreto, embora os conselheiros possam solicitar a entrada de outras instituições.

# Conclusão

Concluímos que a política de CIEA no Rio de Janeiro apresentou-se na prática uma participação social limitada. As entrevistas apontaram para a reprodução de uma concepção de sociedade baseada na conciliação de classes, ocultando o conflito que assenta atrás da "parceira" entre ONG e escola. A análise do material empírico apontou que embora o SEPE-RJ tenha conseguido conquistas, entre os próprios conselheiros no Rio de Janeiro não há consenso sobre o caráter do conselho, suas responsabilidades e os critérios de participação da sociedade civil. A pesquisa concluiu que a CIEA no Rio de Janeiro não realiza avaliação e acompanhamento de projetos de EA. Os dados indicaram forte presença de empresas de Redes de ONG na composição das CIEA, embora no Rio de Janeiro as empresas não tenham se inserido no GIEA-RJ. A pesquisa evidenciou dúvidas entre os próprios conselheiros quanto à legitimidade dos representantes de Redes. Este artigo sugere que, de acordo com análise documental da legislação educacional de âmbito nacional e estadual, focando nas diversas abordagens da política, controle social e socialização da política, além da análise das entrevistas, a socialização da política proposta pela CIEA, na prática, é limitada, pois estas CIEA, como é o caso do GIEA-RJ, sequer conseguem realizar sua

responsabilidade de avaliar os projetos de EA no estado do Rio de Janeiro. A pesquisa concluiu, reforçando a metodologia dialética, que a socialização da política apresentou, ainda que de forma limitada, avanços para o SEPE-RJ. As conquistas envolveram, dentre outras coisas, a moção de apoio à greve dos professores da rede estadual em 2011, o que agrega valor à luta dos sindicalistas. Por fim, após essa experiência na CIEA do RJ, o SEPE-RJ amadureceu o debate sobre participação ou não em conselhos e sobre a problemática da educação ambiental para a escola pública.

## Referências bibliográficas


COUTINHO, C. N. **"Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político"**. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira 2007

FONTES, Virgínia **"O Brasil e o capital-imperialismo"** 2º Ed. Rio de Janeiro EPSJV/Editora UFRJ, 2010

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. Vol. 2. **Os intelectuais, O princípio educativo**. Jornalismo. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. Vol. 5. **O ressurgimento. Notas sobre a história da Itália**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2002.

KAPLAN, L. & LOUREIRO, F. "**Concepções de Estado e Sociedade Civil institucionalizadas em políticas públicas de EA: um estudo de caso a partir de chamada pública do Ministério do Meio Ambiente".** Sustentabilidade em Debate – Brasília, v. 2, n. 2, p. 99-114, jul/dez 2011.

LAMOSA, R. A. C.. **A EA e a Nova Sociabilidade do Capital: um estudo nas escolas de Teresópolis**. Dissertação de mestrado, PPGE-UFRJ, 2010.

LAYRARGUES, P. **"EA: 20 anos"** Revista Comciência 2012

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Teoria Crítica in Encontros e caminhos: Formação de educadores ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, 2005. PP. 323-333

SORRETINO, M., TRAJBER R., MENDONÇA, P., FERRARO, L. "**EA como política pública".** Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.



I UFRJ. eduardocdavila@gmail.com

II UFRJ. rodrigo1281@yahoo.com.br

III UFRJ. fredericoloureiro89@gmail.com

1 A partir de agora chamada de EA.

2 O SEPE é um sindicato grande com mais de 30 mil filiados e o pesquisador acompanhou o debate sobre a participação ou não do sindicato no GIEA (GIEA-RJ de Educação Ambiental) por ser um interessado no tema e, por razão última, por ser sindicalizado. O SEPE debateu em assembléia e escolheu o representante em 2011.

3 O GIEA é um conselho que reúne membros do Estado strictu e da sociedade civil. Foi criado em 1999 com objetivo definir as diretrizes da Política Estadual de Educação Ambiental no Rio de Janeiro.

4 A política das CIEA difundiu comissões por todo país. No Rio de Janeiro a CIEA se chama GIEA-RJ.

5 Gramsci (2011) identifica a sociedade civil no momento em que se reduz a coerção, progressivamente. Logo, as pessoas aderem voluntariamente no campo ideológico aos aparelhos privados de hegemonia, definidos como organismos autônomos que disputam a hegemonia, ou seja, o estabelecimento do consenso e da direção política.

6 Gramsci (2011) identificou o "Ocidental" em contraposição ao Estado autoritário "Oriental" que, obrigado a reconhecer o sufrágio universal, não pôde arbitrar pela força, mas teve sua estratégia de dominação alterada. No Estado "Ocidental", a hegemonia deve ser disputada no campo da economia, da cultura e da educação. As principais características da ocidentalização do Estado brasileiro foram a reprodução de inúmeras organizações da sociedade civil e a abertura de espaços interinstitucionais com vistas a formação do consenso durante a década de 1990. (COUTINHO, 2009).

7 O campo se notabiliza por se desenvolver no espaço acadêmico, através de diversos programas de graduação e pós graduação e do GT 22 da Anped e, também, através da inserção no currículo escolar. Desde 2004 o MEC considera a Educação Ambiental universalizada na escola básica brasileira (Brasil, 2005).

8 Quando a PNEA foi criada, Marcos Sorrentino e Raquel Trajber eram, respectivamente, Diretor de Educação Ambiental e Coordenadora Geral de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Cf. SORRETINO, M., TRAJBER R., MENDONÇA, P., FERRARO, L. "Educação Ambiental como política pública". Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

9 Dar poder a, intensificação do "decision maker", as tomadas de decisão. Trata-se de uma definição que rompe com o conceito marxista de poder, porque este não se distingue do econômico, portanto não pode ser relativizado por "empoderamentos" ou qualquer equivalente.

10 O projeto de lei é de 1996, mas é o decreto 4281/2002 criou formalmente as CIEA – Comissões Interinstitucionais Estaduais de Educação Ambiental. Este decreto regulamenta a lei 9795/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Esta política prevê a composição e as

competências do Órgão Gestor (MEC e MMA) e do Comitê Assessor, que tem uma cadeira para um representante das CIEA de cada estado.

11 Fonte dos dados: "Os diferentes matizes da educação ambiental no Brasil 1997-2007" DEA/MMA, Brasília, 2008. Complementações foram conseguidas na própria internet nos sites relativos a cada estado.

12 No Acre, a Política Estadual de EA data de 2006 quando, por meio de uma licitação publica, uma empresa catarinense foi contratada para revisar o programa estadual de EA.

13 Destaque para um "engano" cometido na primeira versão quanto à composição, pois teriam colocado "universidades públicas do estado da Bahia", ou seja, no plural. Mais tarde, ao tentarem corrigir, já era tarde em função da participação de várias universidades estaduais baianas

14 Sobre este estado, cabe sublinhar que foi palco do I Encontro Nacional de CIEA realizado em Goiânia, em 2010, e teve como resultado uma "Carta de Responsabilidades". Este Encontro Nacional sintetizou as prioridades e as diretrizes norteadoras das CIEA pelo país.

15 Apesar do SEPE-RJ só ter ocupado o GIEA-RJ em 2011, o Sindicato foi convidado, segundo a fala da "presidente do conselho".

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Responsabilização docente no contexto da avaliação externa das escolas

**Leonice Matilde Richter**[I]

A avaliação externa, nas últimas décadas, tem se constituído em um dos baluartes das políticas da educação brasileira, a qual, por sua vez, acompanha uma tendência em escala mundial. Sustentada pelo discurso da garantia da qualidade da educação, essa avaliação apoia-se na racionalidade dos números e dos *ranking*s.

No Brasil, a justificativa oficial do Estado da necessidade da avaliação externa para fins de monitoramento da qualidade da educação e das instituições educacionais passou a ser explorado, especialmente, a partir da década de 1980. Embora, por um lado, esses processos avaliativos sejam por nós assumidos como mecanismos necessários à multiplicidade de ações, políticas e práticas que envolvem a dinâmica educativa; por outro lado, reconhecemos que a avaliação sistêmica, em larga escala, guarda muitos dissensos, contradições e ambiguidades. Na mesma direção, Sousa (2005) salienta que há diferentes perspectivas de condução da avaliação em larga escala, uma delas envolve as avaliações do rendimento de alunos e essa é realizada, geralmente, em resposta às demandas governamentais, direcionadas a diferentes níveis de ensino e disciplinas com o propósito de aferir por meio de testes o nível de desempenho dos alunos. Os testes são aplicados a uma amostragem ou à totalidade da população estudantil de um dado sistema de ensino. Outra perspectiva, segundo a autora, ocorre em desdobramento e ampliação da primeira, que

> se refere à realização de avaliações de sistemas escolares ou avaliações em larga escala, incorporando à avaliação do rendimento escolar de alunos a análise de características que se fazem presentes nos contextos escolares, como fatores intervenientes no desempenho escolar, internos e externos à escola. (SOUSA, 2005, p. 20)

Nossa recente trajetória de avaliação educacional, em relação a sistema, seja no âmbito federal ou dos entes federados, é mais restrita aos dados de rendimento dos alunos, ou seja, não apresenta consistente coleta de dados socioeconômicos e outras variáveis ligadas ao ensino, ao professor e à escola, relacionando-os aos resultados do rendimento escolar dos alunos. Dessa maneira, ao focar nos resultados dos testes sem contextualizar os fatores que conduzem aos respectivos resultados, camuflam fatores históricos de diferenças sociais, culturais e econômicas que assolam o país e que interferem, direta ou indiretamente, no percurso e desenvolvimento educacional do educando. Essa postura diante dos números descontextualizados e da prática dos *rankings* afeta frontalmente a relação da sociedade com a escola, entre as escolas e a relação do próprio Estado com as instituições públicas de educação. O professor nesse contexto, não raro, aparece ou como o

"messias" que deve resolver os problemas diagnosticados ou como o responsável pela ineficácia do processo educacional.

O objetivo desse trabalho é analisar as implicações desse processo de avaliação externa sobre o trabalho dos professores da Educação Básica, centralmente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Para tanto, apresentamos análise parcial de dados coletados ao longo de 2012 em 29 escolas estaduais do município de Uberlândia/MG, que foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: das 69 escolas estaduais da jurisdição do município naquele ano, selecionamos as que ofereciam tanto anos iniciais quanto finais do ensino fundamental visto a intenção de realizar entrevista tanto com os professores do quinto quanto do nono ano desse nível de ensino, como também as escolas que apresentaram resultados do IDEB de 2005, 2007 e 2009. Assim, compomos uma amostra de 30 instituições que atendiam às características supracitadas, das quais uma não aceitou participar.

Realizamos entrevistas semiestruturadas com 225 sujeitos que aceitaram participar: 83 professores do nono ano do ensino fundamental; 58 professores do quinto ano do ensino fundamental; 55 supervisores pedagógicos e 29 diretores. As entrevistas foram realizadas nas respectivas escolas dos participantes da pesquisa, com duração média de quarenta e cinco minutos. Os horários agendados envolviam, normalmente, o módulo de cinquenta minutos do professor. Explorou-se o levantamento do perfil sociodemográfico dos professores e três blocos de questões semiestruturadas, um sobre as condições de trabalho do professor; outro de questões sobre a avaliação em larga escala na visão dos professores e questões específicas sobre as implicações do IDEB no trabalho docente.

No texto, apresenta-se, inicialmente, a reflexão sobre controle social realizado pelo Estado por meio da política de avaliação em larga escala. Segue-se a análise dos dados da pesquisa e, por fim, considerações sobre o processo de responsabilização docente como marcas da avaliação externa na ótica dos professores pesquisados.

## Estado e os "consensos sociais"

Vivemos hoje uma crise estrutural do capital segundo Meszáros (2009). O capital, após ciclos de crise e recomposição, encontra-se, nas últimas décadas (especialmente a partir de 1970), em um processo depressivo contínuo, sistêmico e estrutural, sem espaço para "tomar fôlego". Acrescenta-se que, na análise do papel do Estado, estão imbricadas às contradições de classe na sociedade capitalista bases pelas quais esse historicamente se constituiu desde os primórdios do Estado Moderno. As políticas públicas de educação emanadas pelo Estado, dentre elas da avaliação externa, carregam as marcas dessas contradições e conflitos.

Diante dessa conjuntura, buscamos em Gramsci (2012), especialmente, a obra "Maquiavel – notas sobre o Estado e a Política" na qual ele retoma a proposta política de Maquiavel e destaca o caráter revolucionário da obra *Príncipe*, pois, em sua análise, ali estaria contido a representação de uma abstração doutrinária ou símbolo de um líder ideal indicada ao povo, mas é nesse contexto

que se questionava como deve ser o príncipe para conduzir o povo à fundação de um Estado novo. Segundo a interpretação de Gramsci, o Mito-príncipe de Maquiavel não era uma pessoa real, mas um organismo, o partido político, que seria a primeira célula que sintetiza a vontade coletiva. Era necessário se contrapor à hegemonia legitimada por quem detinha o poder, ou seja, para criar o novo Estado, Maquiavel estaria anunciando a necessidade da vontade do povo para essa criação.

Acrescenta-se que Maquiavel não estaria ensinando àqueles que já detinham conhecimento sobre a arte política (Príncipe), mas sim àqueles que precisavam tê-la para permitir que esses construíssem o novo (pretende a educação política de quem não sabe), aponta assim a formação política positiva "de quem deve reconhecer como necessários determinados meios, ainda que próprios dos tiranos, porque deseja determinados fins" (*idem*, p.58).

Essa reflexão é importante no sentido de que é necessário entender as regras do "jogo" e como essas próprias "regras" são construídas. Assim, por exemplo, é preciso entender as forças presentes e conflitantes no âmbito das políticas públicas do Estado e, mesmo antes de debater a pauta política que chega ao cenário do Estado, entender *como* e *por que* certas questões sociais se transformam ou não em pauta política. É nesse sentido que indagamos o que leva o Estado a ter em sua pauta no âmbito das políticas públicas de educação a centralidade da avaliação em larga escala. Os fatores que conduzem esse interesse no necessário nacional.

Para Gramsci (2012) o Estado é o

> organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas esse desenvolvimento e essa expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias "nacionais", isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrio em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto (GRAMSCI, 2012, p. 42).

Nessa dimensão, Gramsci entende que o Estado se reveste de uma visão ilusória do interesse comum (campo do direito/lei) e assim camufla a exploração de classe, conduto há nessa relação equilíbrios instáveis marcados por confrontos e conflitos. Ainda assim, no capitalismo, o Estado se consolida como uma forma de organização para garantir a propriedade e os interesses burgueses, constitui-se como mecanismos de repressão ao trabalhador e perpetuação das diferenças. Portanto, contraditoriamente, na sociedade capitalista marcada pelas ideias abstratas de igualdade e liberdade se acoberta a exploração material das relações concretas entre os homens, garantindo a dominação. Nessa relação, a sociedade civil é vista como o palco de toda a história.

> A sociedade civil compreende o conjunto das relações materiais dos indivíduos dentre de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas. Compreende o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e ultrapassa, por isso mesmo, o Estado e a nação, embora deva, por um lado, afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. (MARX, 2008, p. 33)

Compreendemos que Gramsci avança na análise do Estado ao apresentar a função conectiva e organizativa entre a "sociedade civil" (aparelhos privados de hegemonia) e a "sociedade política". Nas marcas do capitalismo, a sociedade civil corresponde à "função de 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade" e o Estado restrito à função de "domínio direto" ou de comando. (GRAMSCI, 2006, V. 2, p. 20-21).

Nessa visão, o Estado é composto pela sociedade política (sentido restrito – coercitivo), que é constituída por mecanismos burocrático executivo e policial/militar que garante a supremacia da força da classe dominante, e pela sociedade civil, por meio da qual se legitima a constituição e difusão de uma visão de mundo, o que é realizado por meio de organizações como a igreja, sindicatos, escolas, organizações culturais (como os meios de comunicação). O Estado sustenta uma dimensão ideológica por meio de organizações aparentemente dissociadas do aparelho estatal, mas que favorecem a constituição e consolidação de "consensos sociais". Desse modo, as dimensões ideológicas, culturais e políticas têm um sentido característico na análise de Gramsci sobre o Estado, visto em sua amplitude como repleto de contradições por estar marcado pela luta de classe. (GRAMSCI, 2006, V.2) Essa perspectiva é emblemática da complexidade do debate das políticas públicas de educação na "arena estatal", tanto no sentido restrito do Estado, quanto no sentido ampliado que abarca os meios de direção intelectual e moral, que são aparelhos privados hegemônicos, dentre eles a escola.

Trazer ao debate os processos de avaliação externa e a análise dos seus princípios ideológicos que a envolvem nos remete a um movimento igualmente contraditório em que se sobressaem os princípios da responsabilização, individualismo, competição e meritocracia. Tais princípios têm alcances de forma tácita ou explícita sobre o comportamento dos sujeitos da comunidade escolar que, direta ou indiretamente, arrefece práticas solidárias e coletivistas em detrimento da lógica do "salve-se quem puder", incidindo sobre a dinâmica do trabalho docente.

Tal tendência reafirma as assertivas de Afonso

> a avaliação reaparece claramente relacionada com funções gestionárias tendendo a ser, como refere E. House (1993, p. x), uma "avaliação centrada na eficiência e na produtividade sob o controle direto do Estado". Considerando esses vetores, torna-se agora mais evidente a razão pela qual, no período em análise, uma das mudanças importantes, tanto fora como dentro do contexto educacional, foi precisamente a ênfase genérica na avaliação dos resultados (e produtos), e a consequente desvalorização da avaliação dos processos, independentemente da natureza e dos fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas (AFONSO, 1999, p. 146).

Seguindo uma tendência internacional, nas últimas décadas no Brasil, foram constituídas diferentes avaliações em larga escala em nível dos três entes federativos. No âmbito da União, mais especificamente na década de 1990, constituiu-se o Sistema Nacional de Avaliação (SNA), que compreendeu desde a educação básica até o ensino superior, sendo que esse último envolveu tanta a etapa da graduação quanto a etapa da pós-graduação *stricto sensu*. Essa proposta inicial ocorreu

na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, adquirindo determinadas modificações no decorrer do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a qual preservou princípios precípuos da gestão anterior, sobretudo no que concerne à característica forte da *regulação*.

Essa forma organizacional de avaliação é objetivada pelo entrelaçamento de uma administração burocrática, pautada pela racionalidade de estatítisticas que tende a hierarquizar as escolas por meio de *rankings* segregadores, com uma administração gerencialista. Tal perspectiva, por sua vez, é pautada em modelos e tradições no setor empresarial com escalas e padrões de eficiência oriundos de produtos, serviços e resultados, que ganham visibilidade pública. Essa tendência se corporifica de forma exponencial no âmbito da educação escolar, tendência presente de forma acentuada em países como Estados Unidos da América que, segundo Ravitch (2011), vive hoje as consequências cruéis da privatização, testagem e responsabilização.

Na Educação Básica brasileira, temos, no âmbito federal, com a Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março 2005, a instituição do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Anresc (Prova Brasil) e pelo Aneb (Saeb), em que observamos uma mudança significativa nos objetivos das avaliações em larga escala, uma vez que essas permitem a divulgação dos resultados por municípios e por escolas. O planejamento e operacionalização dessas avaliações são desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB).

Os resultados das avaliações em larga escala são transformados em valores numéricos via quantificação do rendimento dos alunos. No caso da educação básica, os resultados da Anresc e da Aneb são relacionados a outros dados produzidos pelo Educacenso e transformados, a partir de 2007, no Índice do Desenvolvimento da Educação Básica por meio do qual o Ministério da Educação traça metas de desempenho bianuais para todas as redes e escolas. Vale salientar que esse índice tem direcionado ações técnicas e financeiras por parte do Estado em relação à educação, estabelecendo uma relação entre os resultados obtidos e os recursos que cada grupo avaliado terá acesso.

É nesse contexto que na presente pesquisa apresentamos as implicações dessa política de avaliação em larga escala sobre o trabalho dos docentes que atuam no ensino fundamental em turmas que passam diretamente pela avaliação externa. No próximo tópico, destacamos dados parciais da pesquisa em curso no âmbito do doutoramento.

# Responsabilização docente e a limitação da autonomia

O exercício da autonomia é condição fundamental do trabalho docente. A organização intencional da prática pedagógica, como atividade teórico-prática do professor, faz parte de uma luta histórica engendrada na própria contradição do modo de produção capitalista, pois, no processo de divisão do trabalho, temos como cume a cisão entre trabalho manual (físico) e trabalho intelectual. E "esse desenvolvimento unilateral não afeta apenas os trabalhadores materiais, mas também os trabalhadores intelectuais" (ENGUITA, 1993, p.113). Desse modo, a luta pela autonomia docente

defronta-se com uma das bases do capitalismo. Compreender o trabalho docente na conjuntura do trabalho na sociedade capitalista é fundamental para entendermos as ingerências de interesses, as resistências emancipatórias, o abandono da luta e/ou aceitação das relações de dominação. Observamos que esse movimento contraditório entre os professores pesquisados se mistura a um movimento de negação e aceitação, de análise crítica e apatia, de realização e confronto em relação à política de avaliação externa.

Dentre os 141 professores pesquisados, observamos os seguintes destaques nas entrevistas quanto à interferência do IDEB sobre o trabalho docente, considerando que, muitas vezes, um professor salientou um ou mais fatores apontados: 20 professores registraram que não há nenhuma interferência; 109 professores destacaram que, devido às avaliações externas, passaram a planejar de acordo com a matriz de referência; 101 professores afirmaram que a prática de aplicação de simulados passou a ser comum nos últimos anos como consequência da avaliação e forma de treinar os alunos; 101 mencionaram um processo de autocobrança por melhores resultados, mesmo entre os professores que não concordam com a condução dessa política; 81 professores afirmaram haver pressão da direção quanto aos resultados, mesmo em casos em que a escola estava entre as melhores colocações do município; 80 professores consideraram que houve, em decorrência da avaliação externa, a ampliação do trabalho gerado, especialmente, pela realização de novas funções; 71 professores avaliaram que o IDEB possibilita o *feedback* sobre o próprio trabalho; 35 professores, ao longo das entrevistas, sugeriram, às vezes, explícita ou sutilmente, que há interferência no número de aprovação ou reprovação dos alunos em sua turma e 29 professores (grupo constituído centralmente por professores de português e matemática), sentem, ainda, a pressão dos próprios colegas de escola quanto aos resultados.

Esse movimento de pressão e orientação da prática pedagógica de acordo com a avaliação externa afeta o exercício da autonomia no cotidiano das escolas pesquisadas e é confrontado com a intensificação do processo de mecanização e burocratização do trabalho dos professores envolvidos. A avaliação externa aparece nos dados como um dos fatores centrais na cisão entre a tomada de decisão e o agir docente.

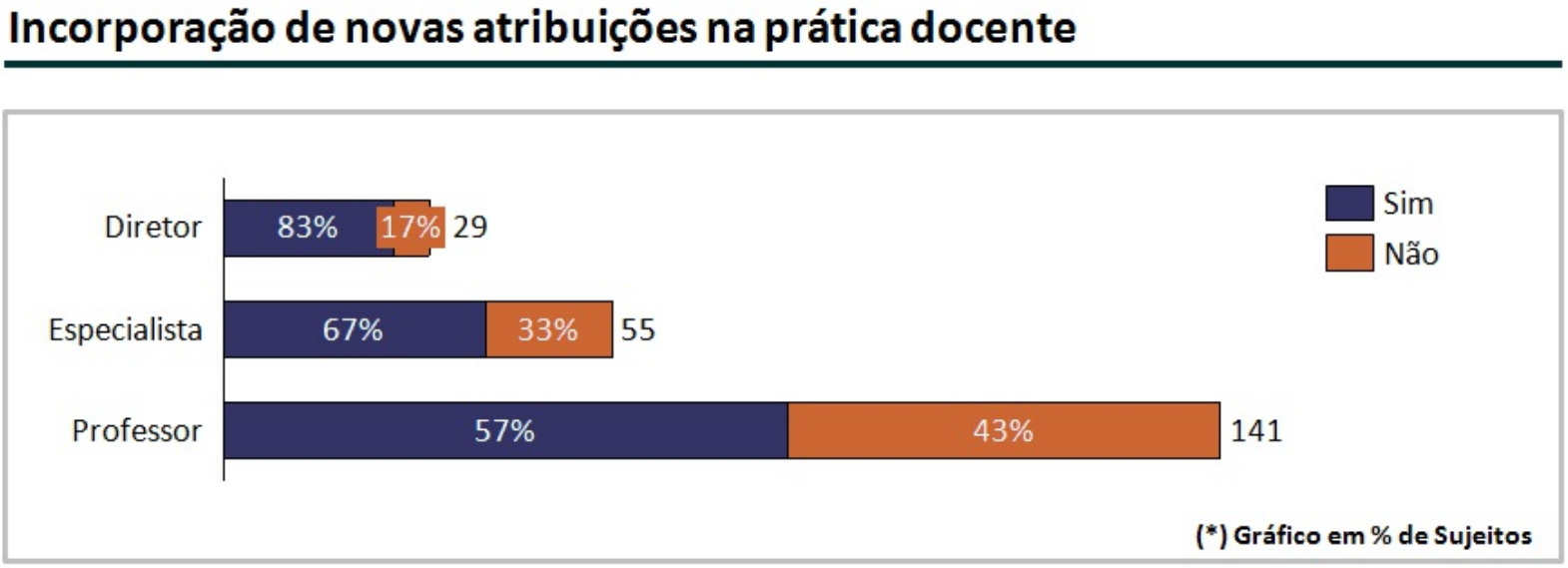
No lugar do professor, como aquele que organiza intencionalmente a prática pedagógica, esse aparece como aquele que operacionaliza o ensino. A rápida inserção desse movimento na escola parece relacionada a um "sentimento de vazio", pois, sem ter uma concepção pedagógica clara, ao se deparar com a definição "do quê" e "para quê" ensinar, acabam por assumir a "regulamentação" da avaliação externa. Ensina-se "para" e "o que" é cobrado na avaliação externa, como apresenta a professora abaixo. A avaliação constitui-se em mecanismo de controle na definição do *material pedagógico* e do *próprio conteúdo* trabalhado.

> Eles [alunos] vão fazer do 5º ano no segundo semestre a avaliação, ai eu procurei e comprei um livro do PROEB [livro das autoras Espí e Ester] todo baseado na prova. As atividades são muito tiradas desse livro, que ele retrata a diversidade de gêneros textuais. (...) Hoje são coisas mais concretas, com coisas mais do dia a dia deles. (...) Tem muita coisa que a gente não trabalha mais, que foi tirada, igual no português que não tem mais aquela coisa de trabalhar a gramática como antigamente (Professor R1, Entrevista EE H1).

A lógica pedagógica passa por uma inversão, pois não é a concepção de educação do professor que orientaria a organização do seu trabalho e define o quê, para quê e como trabalhar, mas sim a avaliação externa que passa a determinar o conteúdo, os objetivos e a própria metodologia. A avaliação externa aparece como instrumento de regulação do trabalho escolar, delineando a postura do professor diante da educação. Interfere na autonomia historicamente buscada na educação.

Como destacamos anteriormente, uma das implicações do IDEB envolve, segundo os professores, a ampliação das atividades por eles realizadas. Ao questionarmos especificamente sobre essa questão, do total de 225 sujeitos (diretores, especialistas e professores) envolvidos na pesquisa, 72% (Gráfico 1) afirmam ter ocorrido, nos últimos anos, tanto a intensificação das atividades já realizadas como a exigência de novas tarefas que foram assumidas por eles.

**Gráfico 1 – Realização de novas funções no contexto escolar.**




Abaixo apresentamos atividades que foram destacadas de forma recorrente pelos professores nas entrevistas.

> "Elaboração do PDE escola"; "reforço individualizado na hora de educação física"; "estudar a matriz de referência"; "atividades, temos que saber quais são os descritores e isso leva muito tempo. Nosso planejamento também é assim"; "formular mais atividades dentro da proposta [Avaliação Externa – AE]"; "preparação e diagnóstico seguindo as provas [AE]"; "módulo II com os alunos"; "prova no perfil da AE"; "montar apostila, gráficos, tabelas, relatórios"; "simulados"; "aulas focadas nos descritores e capacidades, gráficos, aulas de reforço e o PIP"; "fazer transposição dos descritores de língua portuguesa e matemática para a geografia"; "selecionar texto e buscar questões dentre dos descritores"; "questões burocráticas, tudo temos que preencher papéis"; "portfólio dos alunos com dificuldade, laudos, bilhetes"; "passamos a tabular a avaliação por aluno". (Comentários de professores das várias escolas pesquisadas. Entrevistas realizadas em datas distintas ao longo do 1º semestre de 2012)

A identificação dessas novas atividades no contexto escolar assume duas dimensões de forma mais

explícita. A primeira é a forte orientação do trabalho do professor para a avaliação externa. A segunda é o destaque dos professores sobre a burocratização do seu trabalho, como afirmam: "no lugar de trabalhar, ficamos escrevendo, comprovando, que estamos trabalhando" (Especialista L5, EE JG). Tudo passa a ser documentado como a convocação do aluno para a aula de reforço e a assinatura daqueles que compareceram; os relatórios de indisciplina do aluno; a convocação do pai para comparecer à escola; preenchimento de planilhas com dados dos alunos para a Secretaria Regional de Educação; portfólio com registro de todas as intervenções com os alunos de baixo desempenho. Essas e outras foram as atividades destacadas pelos professores, as quais não são parte da organização autônoma do professor na prática docente, mas, ao contrário, são definidas pelos analistas da rede estadual de ensino e o professor é cobrado para executá-las, visto que será avaliado. O processo significativo da avaliação é corrompido inexoravelmente por uma prática tecnicista sobre a qual o professor passa a reger seu tempo e sua prática.

Essa relação de forma alguma é espontânea, envolve uma coerção ora mais velada ora mais diretiva no interior do sistema educacional além de instituir uma imagem de que esse é o caminho para a efetivação de uma educação de qualidade, ou seja, a interiorização de tais relações como necessárias, justas ou inevitáveis.

Na estrutura do trabalho docente pesquisado, observamos que, diante do número de atividade para cumprir, o processo de criação do professor é solapado; o trabalho coletivo torna-se inviável, individualizando ainda mais o trabalho docente; o cansaço e a estafa fazem com que muitos trabalhadores da educação entrem no "piloto automático". Passa a ser mais fácil fazer logo o que tem que ser feito para evitar problemas, mas essa não é uma "lógica" facilmente aceita, essa dinâmica é marcada por muitos conflitos, especialmente porque o professor na relação direta com os seus alunos tem muitas possibilidades e encontra alternativas. Como reclama o professor: "você resiste, conversa com a diretora, não adianta, aí eu deixo eles [diretora da escola e representantes da Secretaria Estadual de Educação] pensarem que estou fazendo" (Professor HDP, EE JA).

A estatística educacional é composta por saberes e técnicas que legitimam as definições e ações do governo em relação à educação ou sobre pequenos grupos/escolas/professores. Essa forma de mecanismo tem indicado a orientação de políticas para escolas e municípios que estão abaixo da média nacional, sugerindo a necessidade de ações pontuais e não em sentido universalizado, envolvendo todo o sistema educacional e sua melhora estrutural. Dentre as práticas de gestão para a superação dos índices, há diferentes indicativos, mas avaliamos que o modo como os dados são divulgados (especialmente pela mídia), a forma como as propagandas do governo tratam as avaliações e a pressão que se exerce em forma de cascata (Ministério da Educação, secretarias, escolas, professores, alunos) colocam os professores como os principais responsáveis pelos resultados, assim como são deles também que se espera uma reação para a resolução dos problemas.

A avaliação externa tem contribuído para a legitimação de novas relações no interior da escola pública. Nessa conjuntura, ao mesmo tempo em que o Estado não realiza ações estruturais e consistentes para a consolidação das condições necessárias à educação de qualidade, esse se mantém como forte fiscalizador, cobrando por resultados de forma direta ou indireta. Interessa ao

Estado a elevação dos índices, especialmente, pela comparação em nível internacional, visto que tal fator interfere na confiabilidade econômica do país. Ainda que os dados possam não representar efetivamente a realidade educacional da grande maioria das crianças brasileiras, esses acabam legitimando a ideia de transparência.

Na realidade brasileira, observamos, nas últimas décadas, que as portas de escola foram abertas à classe popular. Contudo, as condições dos profissionais no interior da escola não foram alteradas na mesma proporção. Somando essa realidade à ampliação da exigência gerada pela avaliação externa, obtemos como resultado a acelerada demanda suscitada sobre a estrutura e organização do trabalho docente. Lançam sobre o professor a tensão de ser cobrado constantemente por questões que não dependem apenas dele.

As avaliações em larga escala, posteriormente transformadas em números e estatísticas, têm se constituído em carro chefe das decisões administrativas e políticas da educação no país, assumindo um sentido inquestionável, pois no nexo racionalista gera-se a impessoalidade das decisões tomadas como se essas não fossem depreendidas de intenções políticas e ideológicas, mas apenas ações naturais diante das necessidades indicadas pelos números.

Consequentemente, na análise da avaliação externa, observamos que a exposição desses resultados nos meios de comunicação e a relação com as políticas de financiamento, a avaliação tem conduzido muitas práticas no cotidiano das escolas como a seleção dos conteúdos trabalhados, hierarquização dos saberes de acordo com o que é cobrado nas avaliações, parcerias desenvolvidas pelas escolas, treino dos alunos para desenvolver as provas. Além disso, ao indicar melhoras nos índices, o Estado toma tais resultados como sinônimo de validade de suas ações, quando na realidade os números podem refletir diferentes realidades e mesmo subterfúgios, inclusive da escola, para garantir tal melhora.

Todo esse processo gera certamente sobrecarga no professor que, em meio a essa realidade, busca atender, seja qual for a estratégia, às demandas dos índices estipulados, gerando, assim, ampliação da sua jornada de trabalho.

Na relação avaliação externa e trabalho docente, observamos que socialmente a análise e as palavras dos profissionais da escola são cada vez mais questionadas e desconsideradas pela comunidade, pois o que passou a ter credibilidade é o resultado dos índices que são dirigidos por avaliadores/especialistas. Nessa vertente neotecnicista, a educação passa a ser planejada/pensada por especialista que se apóiam nas avaliações, os quais direcionam o processo educacional que deve ser "aplicado" pelos professores. Tal estrutura ocorre de modo sutil, mas certamente tem consequências amplas sobre a autonomia e as condições cognitivas e emocionais do professor.

Em relação ao discurso oficial, as avaliações são justificadas perante a sociedade como um instrumento que possibilita medir a qualidade da educação e garantir o bom uso do investimento público. Dessa forma, a dimensão auditável é própria à lógica das avaliações externas em nossa realidade. Todo esse processo tem envolvido os sujeitos da escola, uma vez que esses dados estatísticos, centralmente com o apoio da mídia, formam "consensos sociais" que direcionam o posicionamento das pessoas diante das escolas, dos filhos, das políticas educacionais e,

especialmente, do professor. Portanto, essas classificações tentam administrar a visão da sociedade sobre a educação ao mesmo tempo em que direcionam a própria visão dos sujeitos/professores da escola sobre si mesmos.

# Considerações finais

Segundo nossas ponderações, os sentidos que têm envolvido a avaliação externa no Brasil promovem a intensificação da visão da educação como um serviço, pois a educação é avaliada e seus resultados são relacionados a um padrão de controle, regulação, classificação e seleção. Nesse "jogo", o trabalho docente é influenciado a se desenvolver acriticamente, pois tanto os professores quanto as instituições "dependem" dos indicadores de desempenho e acabam por adentrar nessa lógica sem analisar e apontar elementos fundamentais que interferem na qualidade da educação, dentre eles, as dimensões de responsabilidade do Estado.

Nessa direção, compreendemos que o sentido da humanização e instrução (objetivos centrais do trabalho docente) se distancia da intencionalidade do professor, o qual passa a ser direcionado aos objetivos intrínsecos da avaliação externa, que define "o quê", "como" e "para quê" da educação.

Passamos de direito social do indivíduo à formação humana para questões de interesses econômicos, quando na realidade o produto do trabalho educativo deve se revelar "na promoção da humanização dos homens, na consolidação de condições facilitadoras para que os indivíduos se apropriem do saber historicamente sistematizado pelo gênero humano" (MARTINS, 2007, p.05). Esse propósito certamente envolve o professor em um princípio diferente dos solicitados pelo mercado e pela lógica das avaliações em larga escala.

Portanto, essa concepção acaba por delegar ao professor a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento profissional. Avaliamos que a reação limitada dos professores diante do formato de avaliação externa, que o responsabiliza pelo sucesso ou fracasso do processo educacional, está em consonância com as políticas de formação de professores ora em curso, as quais são marcadas pela racionalidade prática e pelo aligeiramento da formação. Ao não preparar o professor para a análise da totalidade, das contradições e das múltiplas determinações que estão em relação à constituição da realidade, acaba levando-o à aceitação da responsabilidade atribuída a ele. Mesmo que o professor recuse tal posição, esse não tem elementos sólidos que o autorizem de forma crítica a reagir/resistir. Assim o grupo docente, que simplesmente atribui os resultados das avaliações sobre o Estado, pouco avança para além de críticas vazias.

No mundo do trabalho flexível, o docente encontra-se sempre à deriva e no limite desses processos regulatórios, num campo de incertezas e indeterminações. Vivencia-se um mal-estar entre o desempenho esperado e as demandas contidas em um ciclo laboral em que se intensificam as exigências por melhores *performances,* sem que haja nenhuma melhoria substancial em suas condições de trabalho. Nessas novas regras do "jogo social" conectada aos jogos do trabalho flexível, todos os dias, o professor é levado a provar suas competências e capacidades.

# Referências


AFONSO, Almerindo Janela. Revista *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 69. Campinas: CEDES. Dezembro, 1999.

BRASIL. Portaria nº 931 de março de 2005. Portaria ministerial institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica, composto pela Prova Brasil (Anresc) e pelo Saeb (Aneb) *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, Seção 1 nº100, 2005.

_____. Portaria Normativa nº 27, de 21 de Junho de 2007. *Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola*. MEC, Brasília, DF, 2007

ENGUITA, Mariano F. *Trabalho, Escola e Ideologia*. São Paulo: Artes Médicas, 1993.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel* – Notas sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, V. 3, 2012.

_____. *Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, V. 2, 2006.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. *40 anos de contribuição à avaliação educacional*. Estudos em avaliação educacional. SP: v.16, n. 31, p.7-35, jan./jun., 2005.

RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano:* como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MARTINS, Lígia Márcia. *A formação social da personalidade do professor:* um enfoque vigoskiano. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Freidrich. *A ideologia alemã*. Trad. COSTA, Luis Claudio de Castro e. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Portal do Ministério da Educação*. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php. Acesso em 05/01/2012.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.



I (FACIP/UFU). rleonice@pontal.ufu.br

**EIXO 1 - CONTROLE ESTATAL, CONTROLE SOCIAL E FORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO**

# Políticas educacionais para a formação docente na educação básica: apontamentos históricos da rede municipal de Santarém-PA

**Maria Lília Imbiriba Sousa Colares**[I]

## Introdução

A construção de um ensino público de qualidade que garanta o atendimento da população em geral, passa pela formação de professores, o que exige a implementação de políticas educacionais direcionadas a este processo. Nas últimas décadas tem se intensificado as lutas das entidades representativas dos professores para garantir e ampliar as conquistas historicamente obtidas quanto a qualificação e a remuneração, uma vez que ambos estão intrinsecamente associadas. O reconhecimento da *qualificação de professores* como condição para a melhoria da qualidade da educação foi incorporado na legislação e no teor dos textos que expressam as políticas educacionais, todavia, isto não significa que efetivamente aconteça no cotidiano, especialmente se considerarmos a diversidade de entendimentos que estão presentes nas diversas esferas de governo e a não unificação de um sistema educacional, o que faz com que uma determinada política oriunda do Ministério da Educação ao ser efetivada em uma escola pública municipal ganhe novos contornos. A princípio, não somos contrários a estas inovações e adaptações, mas apenas destacando que se faz necessário atentarmos para que elas possam cumprir a finalidade básica para a qual foram instituídas. Nesse sentido, é importante buscarmos na história a fundamentação para nosso discurso em prol da melhoria permanente do que é ofertado em termos de educação escolar para aqueles que dependem exclusivamente da escola pública. É importante lembrar alguns aspectos oriundos da produção acadêmica e do debate social que foram incorporados à Constituição Federal de 1988, como o resgate do concurso público, a garantia de padrão de qualidade como princípio da educação e a visão do docente como profissional do ensino.

Ao longo desse processo, o docente passa a ser percebido, também, como um profissional que domina e organiza conhecimentos sistematizados, construídos e difundidos pela instância universitária, aos quais deverá expor-se durante tempo regulado de formação ou de capacitação e cuja crítica e superação necessita acompanhar e aprofundar, perspectiva que lastreia o que foi estabelecido, em 1996, pela Lei Nº. 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/ LDB. Assim, a formação em nível superior constitui um dos aspectos importantes do processo de profissionalização docente da educação básica.

Este artigo apresenta as ações desenvolvidas, no período de 2003-2010, voltadas para a

qualificação dos professores tanto da zona rural quanto os que atuam na zona urbana no município de Santarém/PA. Desta forma, apontamos como as políticas estão sendo concretizadas no que diz respeito ao atendimento dos profissionais que estão atuando diretamente na ensino fundamental.

Conforme Lüdke e André (1986) uma investigação qualitativa supõe o contato direto do pesquisador com o campo, pois o pesquisador precisará presenciar o maior número de situações em que se manifeste o que lhe interessa investigar, enfatizando mais o processo do que o produto e se preocupando em retratar a perspectiva dos participantes. Numa pesquisa qualitativa, a preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo investigado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social.

A pesquisa foi desenvolvida na Secretaria Municipal de Educação – SEMED com a finalidade de levantar dados e reunir documentos necessários para a consecução dos objetivos propostos na pesquisa. Os dados foram coletadas por meio de análise documental, conforme os procedimentos descritos a seguir:

a) Análise documental

A análise documental é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas. Ela é indispensável porque a maior parte das fontes escritas – ou não escritas – são quase sempre a base do trabalho de investigação. A análise documental apresenta-se como um método de recolha e de verificação de dados: visa o acesso às fontes pertinentes, escritas ou não. Os dados obtidos através da análise documental possibilitam a validação das informações coletadas.

Nesta pesquisa, a análise de documentos voltou-se para os projetos desenvolvidos visando a qualificação docente tais os cursos implementados pela SEMED.

b) Análises dos dados

Inicialmente nos ocupamos em fazer um quadro contendo os números de docentes por formação que integram a SEMED no período de 2003 a 2010. Em seguida procedemos à análise das ações desenvolvidas para a qualificação docente, procurando compreender a organização do quadro docente. Após a elaboração dos quadros, realizamos várias leituras do material, procurando construir um mapeamento das informações. Este levantamento, seleção e digitalização de informações (fontes documentais) permitiram reconstituir – ainda que de forma preliminar – o histórico da formação docente e as ações desenvolvidas pela SEMED para qualificação de professores de escolas públicas municipais da cidade de Santarém no período de 2003 a 2010. Assim, neste texto faremos a discussão acerca das políticas educacionais, formações de professores e da educação no campo nos tópicos a seguir.

## Políticas educacionais e formação de professores: reflexões tendo por parâmetro as ações da Secretaria Municipal de Educação em

# Santarém

A análise das políticas educacionais exige a busca da compreensão das prioridades e compromissos que as delineiam diante dos novos padrões de intervenção estatal, em decorrência de mudanças expressas pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/96). Tal lei, estando pautada nas premissas neoliberais e consubstanciada em uma sucessão de decretos que a antecedem, redireciona o paradigma da educação e da escola no Brasil, enfatizando os seguintes elementos: produtividade, eficiência e qualidade total. Segundo Dourado; Paro (2001):

> [...] a efetivação dos processos de descentralização e desconcentração das políticas e da gestão educacional exigem mudanças nos atuais processos gerenciais, vivenciados pelo sistema. Trata-se da implementação de políticas focalizadas, caracterizadas pela segmentação, rompendo, assim, o princípio da universalização da educação em todos os níveis. Irrompe-se na defesa da adjetivação da educação, com o apoio na garantia, pelo poder público, da educação básica e, particularmente, do ensino fundamental. (p.50)

A ação educativa processa-se de acordo com a compreensão que se tem da realidade social em que está imerso, desse modo deve ser entendida como uma experiência extremamente complexa que não se restringe a sala de aula. Trata-se, portanto, de todo um conjunto complexo de relações que afeta diretamente no tipo de educação que está sendo oferecida a cada aluno e que determinará a própria qualidade de formação, assim:

> A compreensão do complexo conjunto de relações que tem lugar na escola básica bem como de suas mútuas determinações pode ser decisiva para evitar que o projeto de inovação ou a proposta de soluções deixe de atingir o objeto de que supostamente deveria dar conta. Se a qualidade do ensino é determinada por todas as ações que o constituem ou lhe servem de mediação, não se pode pretender que componentes importantíssimos dessa qualidade, como, por exemplo, o desenvolvimento de valores, posturas e hábitos democráticos, ou do gosto pelas artes e da aptidão para o seu usufruto, sejam feitos apenas pela introdução desses novos conteúdos no currículo – embora isso seja imprescindível. (DOURADO; PARO, 2001, p.35)

Diante dessa concepção, faz-se necessário considerar que o grave descompasso existente entre teoria sobre políticas públicas em educação e realidade das escolas públicas básicas compromete a eficácia da educação escolar. Isso acontece porque, além da teoria, às vezes, não se apropriar de elementos relevantes da prática, abstraindo sua concretude, a prática docente, freqüentemente, deixa de utilizar as contribuições teóricas presentes nos trabalhos de estudiosos e idealizadores de políticas públicas.

Em meio a uma perspectiva de transformação social, quando se consideram políticas educacionais, é preciso avaliar em que medida os projetos supõem a construção de uma consciência crítica por parte dos educandos como uma função imprescindível da escola para que tal transformação se dê fato para além da ideologia liberal dominante. Dourado e Paro (2001), destacam que :

> [...] ao lado de uma reflexão a respeito das potencialidades reais da educação como relação social capaz de contribuir para a transformação social, é preciso voltar-se para a concretude da escola pública e buscar nos problemas que sua prática apresenta os objetivos dos estudos e análises que se fazem, bem como das propostas de solução que se formulam. Dessa perspectiva, o critério da relevância dos estudos e das propostas de políticas educacionais deve ser diretamente proporcional à capacidade de explicitar os problemas e os determinantes da prática escolar, no caso dos estudos, e de encaminhar soluções para esses problemas, no caso das propostas. (p.45)

Assim, entendemos que a educação por mais que tenha uma autonomia, ela ainda tem que seguir a política educacional burocrática, pois se de um lado a escola tem a liberdade para tomar decisões, de outro ela tem que seguir padrões da política neoliberal. Desse modo, verifica-se que a educação ainda está direcionada verticalmente principalmente no que tange as práticas educacionais dentro de uma dimensão relativista.

Em Santarém, de acordo com a Lei Orgânica do Município (LOM), em seu artigo primeiro, o Município é parte integrante da República Federativa do Brasil e reger-se-á, fundamentalmente, pela Lei Orgânica e pela legislação e regulamentos que adotar com a determinação de garantir a própria autonomia política, administrativa e financeira, respeitados os princípios da Justiça Social e demais preceitos estabelecidos na Constituição Federal e na Estadual. Assim, as políticas educacionais são oriundas da Secretaria Municipal de Educação e na sua execução está previsto a participação de outros atores, como: Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselhos Escolares e o Conselho Municipal de Educação.

Apesar da existência legal e formal dos Conselhos supra citados, não há garantia concreta de que seus integrantes atuem de maneira a fazer com que as suas finalidades sejam cumpridas. Ainda existe uma forte lacuna a ser preenchida quanto ao funcionamento destes organismos. Como observa Villela (1997, p. 47)

> A participação pode ocorrer numa organização, de acordo com o menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros. Há grande diversidade de graus de participação, indo desde a simples informação que constitui o limite mínimo de participação até a autogestão que constitui seu grau mais alto [...].

Portanto, a educação tem um grande desafio na atualidade. O de garantir que todos tenham acesso aos conhecimentos disponíveis socialmente. Isto porque as crianças estão na escola, mas não estão aprendendo a ler e a escrever adequadamente. Muito embora a universalização do atendimento educacional tenha sido desencadeada. No entanto, resta-nos discutir a qualidade dessa educação. Nesse sentido, Sander (1995) nos fornece uma definição de qualidade que ultrapassa aquelas ligadas meramente a aspectos burocráticos ou econômicos.

> O conceito chave que deve inspirar uma teoria significativa e relevante de gestão da educação é o de qualidade de educação para todos, definido em termos político-ideológicos e técnico-pedagógico à luz da conquista de elevados níveis de qualidade de vida humana coletiva.

(SANDER, 1995, p.155-156)

O conceito de qualidade de educação para todos implica desenvolver um ambiente qualitativo de trabalho nas organizações educacionais, mediante a institucionalização de conceitos e práticas técnicas e administrativas capazes de promover o desenvolvimento humano e a qualidade de vida.

No que concerne aos recursos humanos e qualificação docente, Colares (2006), destaca que o corpo docente da Secretaria Municipal de Educação de Santarém, em 1989, era formado na maioria por professores com apenas o 1º grau (atual ensino fundamental). A situação se agravava na zona rural, em que era constituído, predominantemente por professores leigos[1], muitos dos quais com apenas a formação primária.

A carência de professores com formação pedagógica tem sido motivo de calorosos debates políticos praticamente desde o Império, mas ainda longe está de ser efetivamente resolvida. Para se ter uma idéia, a Lei de 15 de outubro de 1827, em seu artigo 5º, exigia para aqueles que não tinham a necessária preparação, instruir-se em curto prazo nas escolas das capitais, mas à custa de seus próprios ordenados. Não se pode esperar que o professor, geralmente com salários baixos e tendo que se submeter a longas jornadas de trabalho, seja o único responsabilizado por sua formação.

No período delimitado para estudo (2003-2010) percebe-se, no quadro nº 1, que no ano de 2004, apenas 59,26% do total de docentes possuem curso de nível superior e 37,05% atuavam com o magistério. Para qualificar os professores, foi proposto o Projeto em parceria com Centro Tecnológico do Pará (CEFET) e um curso de pós-graduação em parceria com a UFPA/Programa Educimat.

**Educação Urbana**

**QUADRO 1 –** Qualificação Docente Secretaria Municipal de Educação, Santarém – 2003-2011

| ANO | 1º Grau | | Magistério | | Outra formação | | Est. Adicionais | | Lic. Curta | | Lic. Plena | | Total Geral |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | s | % | s | % | s | % | s | % | s | % | s | % | |
| **2003** | | | | | | | | | | | | | **947** |
| **2004** | | | 292 | 37,05 | | | 29 | 3,68 | | | 467 | 59,26 | **788** |
| **2005** | | | 244 | 30,84 | | | 23 | 2,90 | | | 524 | 66,24 | **791** |
| **2006** | | | 207 | 24,61 | | | 24 | 2,85 | | | 610 | 72,53 | **841** |
| **2007** | | | 154 | 18,13 | | | 11 | 1,29 | | | 684 | 80,56 | **849** |
| **2008** | | | 180 | 19,65 | | | 20 | 2,18 | | | 716 | 78,16 | **916** |
| **2009** | | | 259 | 28,74 | | | 09 | 0,99 | | | 633 | 70,25 | **901** |
| **2010** | | | 185 | 20,02 | | | 09 | 0,97 | | | 730 | 79 | **924** |

**Fonte: SETOR DE ESTATÍSTICA DA SEMED, 2011**

LEGENDA: s = soma parcial, % porcentagem

Podemos observar no quadro nº 1, referente a educação urbana, o significativo avanço concernente à qualificação docente, principalmente no último período estudado. No ano de 2004, de 37,05% de professores com magistério passa para 20,02% o índice desses professores aumentando o número de professores com ensino superior para 79% em 2010.

A seguir discutimos as ações desenvolvidas pela SEMED no que concerne a educação no campo.

# A educação no campo: ações desenvolvidas pela SEMED

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na história da educação brasileira, por ser a primeira Carta Magna que abre possibilidades de discutir a escola que queremos para nossos filhos e para a população do campo. Neste sentido, com respaldo da Lei, a educação do campo se constituiu como um novo paradigma educativo para as populações que habitam as áreas rurais do Brasil; ela emerge a partir das lutas dos sujeitos do campo e se consolida institucionalmente com a Lei 9.394/96 (LDB da Educação). No artigo 28 da referida lei, é especificado as adaptações necessárias para a oferta da educação básica à população do campo, por meio de:

I. Conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II. Organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III. Adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Assim, destaca-se na lei citada uma compreensão da riqueza da diversidade cultural do campo, enfatizada no artigo 210 da Constituição Federal de 1988, quando define que *serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regio*nais.

A luta por uma educação do campo nasceu para denunciar o descaso e o silenciamento que historicamente envolveu a educação dessa população. Esse silenciamento das ações governamentais não aconteceu somente no aspecto educacional, mas também na saúde, na habitação, no saneamento básico, entre outros. Mas, o movimento por uma educação do campo não fica apenas na denúncia do silenciamento, *destaca o que há de mais perverso nesse esquecimento: o direito à educação que foi negado a essa população. Foram direitos usurpados, negados* (CALDART, 2009, p. 9).

Torna-se urgente a criação de políticas públicas que atendam à educação do campo. Políticas que reforcem a riqueza e a diversidade dos que vivem campo. É necessário, políticas específicas que possam romper com o longo processo de exclusão e discriminação, assim como proporcionar a garantia de sua escolarização nos lugares onde nasceram e vivem. (Cf. CALDART, 2009).

No artigo sobre *A Importância do Materialismo Histórico na Formação do Educador do Campo,* Bezerra Neto e Bezerra (2010) discorda de que uma pedagogia específica para o homem do campo possa contribuir para a sua fixação no meio rural. Para ele, "*o que realmente pode prender o homem à terra são as condições econômicas e as políticas implementadas para o setor e não a pedagogia*" (2010, p. 257). Nesse sentido, somente as relações econômicas mediadas pela política podem possibilitar a permanência desses sujeitos no campo, com a conquista da terra, dos equipamentos agrícolas e das condições de sobrevivência favoráveis a sua manutenção.

As Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (MEC, 2001), trazem ainda alguns princípios que podem contribuir para alterar a relação entre o rural e o urbano, sem o predomínio do urbano sobre o rural. Dentre essas está o disciplinamento dos recursos destinados ao ensino fundamental disposto na Lei 9.424/96, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, reafirmando a especificidade do atendimento escolar no campo. Enfatiza a necessidade do cumprimento desse financiamento por todos os entes federativos, assegurando o respeito à diferenciação dos custos, para prover as condições necessárias ao funcionamento de escolas do campo.

Outra conquista importante dos movimentos é o Decreto nº 7.352 de 04/11/2010, que dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. O documento reforça algumas políticas já referenciadas nas Diretrizes Operacionais da Educação Básica do Campo e nas Diretrizes Complementares para o Desenvolvimento da Educação Básica do Campo, como: a quem se destina a educação do campo, os princípios educacionais para essa população, entre outros. Por outro lado, avança ao assegurar o comprometimento dos futuros governos com a criação de cursos de pedagogia e de especialização para professores das escolas do campo, e ao trazer uma nova concepção da escola deste meio.

Para Bezerra Neto e Bezerra (2010), a educação do campo não é tão diferente da educação das escolas da periferia da cidade e a especificidade, defendida pelos movimentos sociais do campo, perde a dimensão da totalidade e não atende às necessidades da classe trabalhadora. Nesse sentido, entendemos que é preciso lutar por uma política de educação que seja acessível a todos, de modo que os alunos filhos das classes trabalhadoras, na cidade ou no campo, tenham acesso aos saberes universais recebidos por outros alunos.

Para (GUIMARÃES, 2009) quando se trata das iniciativas em nível federal, os avanços são significativos, mas as ações das secretarias estaduais e municipais ainda são tímidas e paliativas. Quando se verifica a situação das comunidades do Planalto, no município de Santarém, onde realizamos esta pesquisa, nos deparamos com aquele histórico e precário sistema escolar: a exclusão, a miséria, a dura realidade vivida pelas crianças e jovens do campo continuam tão atuais e mais excludentes que nunca.

No municipio de Santarém, das 452 unidades de educação infantil e de ensino fundamental sob sua responsabilidade da rede Municipal de ensino, 386 estão localizadas na área rural e somente 66 funcionam na cidade. Na zona rural estão incluidas as escolas da região de Rios: Lago Grande, Arapiuns, Várzea, Tapajós e Arapixuna e Planalto.

Na pesquisa referente aos documentos da rede municipal de ensino referentes à Educação rural, não identificamos a preocupação com uma política específica para atender às necessidades formativas dos professores dessa região. Podemos notar no, quadro abaixo, também um avanço numérico, embora ainda não chegue em 60% o número de docentes com licenciatura. No ano de 2004, é apresentado no quadro 25,4% de professores com curso superior, em 2010 esse número passa para 59,33%.

**Educação do Campo**

**QUADRO 2 – Qualificação Docente Secretaria Municipal de Educação, Santarém – 2003-2011**

| ANO | 1º Grau | | Magistério | | Outra formação | | Est. Adicionais | | Lic. Curta | | Lic. Plena | | Total Geral |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | s | % | s | % | s | % | s | % | s | % | s | % | |
| **2003** | | | | | | | | | | | | | **1170** |
| **2004** | | | 681 | 74 | | | 06 | 0,65 | | | 234 | 25,4 | **921** |
| **2005** | | | 564 | 60,5 | | | 05 | 0,53 | | | 363 | 38,94 | **932** |
| **2006** | | | 701 | 62,86 | | | 03 | 0,26 | | | 411 | 36,86 | **1115** |
| **2007** | | | 604 | 57,63 | | | 06 | 0,57 | | | 438 | 41,79 | **1048** |
| **2008** | | | 530 | 50,86 | | | 06 | 0,57 | | | 506 | 48,56 | **1042** |
| **2009** | | | 394 | 47,18 | | | 07 | 0,83 | | | 434 | 51,97 | **835** |
| **2010** | | | 370 | 39,91 | | | 07 | 0,75 | | | 550 | 59,33 | **927** |

**Fonte: SETOR DE ESTATÍSTICA DA SEMED, 2011.**

LEGENDA: s = soma parcial, % porcentagem

Em relação à formação insuficiente do professor, o problema persiste e essa questão é visível no momento da lotação. Os professores que possuem uma formação adequada se recusam a trabalhar no campo, por conta da distância em que se encontram as escolas e do baixo salário que lhes é oferecido; os que aceitam essas condições são os professores que não possuem formação suficiente e geralmente não possuem vínculo efetivo com a SEMED. (GUIMARÃES, 2012, p. 57)

Na Amazônia, essa problemática se agrava por várias razões. O estado do Pará, assim como o próprio município de Santarém, possuem área territorial muito vasta, chegando a ser maiores que alguns países. As distâncias nesta região não são mencionadas em horas, mas em dias. Como agravante desse quadro, os meios de transporte e de comunicação ainda são extremamente precários. Os caminhos são os rios que, embora navegáveis, não seguem linhas retas, fazendo com que as distâncias se tornem ainda maiores. Com uma baixa densidade populacional, e ainda pouca circulação de riqueza entre os habitantes, não há atrativos para que a iniciativa privada instale estabelecimentos de ensino para formação de professores tanto da zona urbana como a do campo. A

região fica dependente da presença e da atuação do Estado. Como podemos constatar os programas e projetos destinados a qualificação docente, em sua maioria, são de iniciativa (proposta) do governo federal como descrevemos a seguir:

a) PLATAFORMA FREIRE: O Plano Nacional de Formação é destinado aos professores em exercício das escolas públicas estaduais e municipais, sem formação adequada à LDB, oferecendo cursos superiores públicos, gratuitos e de qualidade, além de cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização, com a oferta cobrindo todos os estados da Federação, por meio de Instituições Públicas de Educação Superior, Federais e Estaduais, com a colaboração de universidades comunitárias;

b) EDUCIMAT: O Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências e Matemática, é de natureza interdisciplinar visando os seguintes objetivos: Aprofundar os conhecimentos científicos adquiridos em cursos de graduação; Desenvolver capacidades criadoras e técnico-profissionais em ensino de ciências e matemática; Promover a competência pedagógica, ética e científica, contribuindo para a formação de docentes e pesquisadores em ensino de ciências; Formar profissionais que possam atuar como pesquisadores autônomos e como docentes em disciplinas da educação básica, da graduação e da pós-graduação;

c) PRO LETRAMENTO: **Formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental.**

d) O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) é uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. É considerado um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro.

e) ESCOLA ATIVA: O programa Escola Ativa busca melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo. Entre as principais estratégias estão: implantar nas escolas recursos pedagógicos que estimulem a construção do conhecimento do aluno e capacitar professores.

No relatório da II Conferência Municipal de Educação – CME (2007), há uma proposta de criar um programa específico para formação continuada dos professores da região de várzea, no período em que estes estiverem fora da sala de aula, no entanto, essa proposta continua paralisada e os professores dessa região, quando precisam fazer cursos de formação, têm que se deslocar até a cidade. Mesmo com um número significativo de escolas multisseriadas no município, não se percebem ações específicas, sejam elas de formação, de remuneração, de melhores condições de trabalho, por parte da SEMED, direcionadas aos professores e alunos dessas escolas. Assim:

Para compreender a problemática atual da educação do campo e especificamente das classes multisseriadas é necessário cruzar aspectos, tais como: a precariedade da estrutura física das

> escolas; as longas distâncias percorridas pelos sujeitos para chegar às escolas; as irregularidades com relação à merenda escolar; inexistência de material didático; descaso com a formação dos docentes; falta de acompanhamento pedagógico; Relação Escola-Pais e Comunidade e Situações de trabalho Infanto-juvenil e o Currículo (PEREIRA, 2005, p. 9).

O estudo realizado por Pereira acerca das classes multisseriadas nas comunidades rurais e ribeirinhas de Santarém e Marabá visava a fazer o diagnostico dessas escolas, levando em consideração as relações estabelecidas entre comunidade escolar e professores; escola e Secretaria de Educação; professor e aluno, e professor e pais. O resultado identifica que a situação dessas escolas nos municípios pesquisados ainda é crítica, devido a alguns fatores, como: a precariedade de investimentos e incentivos por parte do setor público para essas escolas; a falta de qualificação dos professores para trabalhar com diferentes níveis e ritmos de aprendizagem, a insuficiência de conselhos escolares atuantes e a distância dos gestores dessas escolas com relação a alunos, professores e comunidade, centralizando ações e decisões.

De acordo com Guimarães (2012)

> Estudos realizados por Sousa e Ximenes no ano de 2004 em Santarém apontavam que dos 18.027 alunos matriculados no ensino fundamental no campo de 1ª à 4ª séries, 9.256 se encontravam em salas multisseriadas, enquanto na área urbana, dos 16.209 alunos, apenas 142 estavam frequentando classes multisseriadas. Atualmente, na área rural do município de Santarém, existem 386 escolas. Destas, 289 funcionam com turmas multisseriadas, sendo 159 na região de Rios e 130 na região do Planalto, envolvendo um quantitativo de 333 professores e 16.694 alunos (SEMED, 2010). É importante salientar que na área rural, devido à extensão territorial, as escolas são divididas em polos, os quais agregam mais de uma escola, as chamadas escolas anexas[2]. (p. 56-57)

Importante destacar que embora as propostas contidas nas diretrizes da II CME retratem a preocupação de educadores e de entidades que participaram do evento com a educação no meio rural, na prática pouco tem sido feito pela SEMED para melhorar a situação dessas escolas e as condições de trabalho, de formação e, principalmente, de remuneração dos profissionais dessa região. Quanto ao acompanhamento técnico-pedagógico nas classes multisseriadas e bisseriadas, como já vimos anteriormente, ainda não virou realidade.

Guimarães 2012 (p. 57) destaca que:

> As escolas dessa região, assim como as escolas de outras regiões brasileiras, geralmente apresentam problemas: a precariedade de sua estrutura física, professores com formação insuficiente, falta de apoio técnico-pedagógico aos profissionais de ensino, falta de biblioteca, entre outros, problemas esses que afetam diretamente o desempenho de seu corpo docente/discente, conforme estudos de Pereira (2005), Hage (2005) e Sousa e Ximenes (2004). Visando ao atendimento das necessidades dessas comunidades, a SEMED, por meio do FUNDEF e do FUNDEB, melhorou as condições físicas de muitas escolas nessa região, inclusive escolas anexas e multisseriadas, possibilitando o acesso à escolarização de muitas

crianças nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

Em suma, a problemática que envolve a educação dos povos do campo ainda continua e não difere das diferentes regiões rurais do Brasil. Um dos motivos é a falta de uma política de formação voltada para as necessidades dos professores do campo. Outro fator que merece destaque é que os cursos de formação disponibilzados não contribuem, efetivamente, para mudanças na prática pedagógica dos professores. Por isso, faz-se necessário pensar políticas públicas em consonância com as necessidades formativas desses profissionais, para que possam contribuir para a melhoria do ensino-aprendizagem das pessoas que integram a educação do campo

# Considerações finais

A política educacional expressa os diferentes graus de entendimento do papel do poder público diante das efetivas demandas sociais, tanto nas questões de financiamento como na forma de gestão. Por isso, podem ser centralizadoras ou descentralizadoras, assim como apresentar graus diferenciados de transparência na utilização dos recursos. Todavia, mesmo considerando-se as suas limitações, existem possibilidades de implementação de ações que possam resultar em melhorias para o processo de aprendizagem do exercício da democracia.

A execução de políticas educacionais emanadas do MEC, fez com que fossem instituídas formas mais flexíveis de gestão, possibilitando um maior envolvimento da sociedade nos mecanismos decisórios como, por exemplo, o conselho de escolas. Os municípios, através de seus órgãos administrativos, devem gerenciar seus sistemas de ensino em colaboração técnico-científica com a União e os Estados, podendo definir normas e procedimentos pedagógicos que melhor se adaptem as suas peculiaridades.

Em Santarém, gradativamente, vem ocorrendo a participação de outros atores na execução das políticas educacionais, como por exemplo: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF; o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e os Conselhos Escolares.

# Referencias


BEZERRA NETO, L.; BEZERRA, M. C. dos S. **A importância do materialismo histórico na formação do educador do campo**. Revista HISTEDBR on-line. Campinas, ago. 2010, número especial, p. 251-272.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, Diário Oficial da União, 1996.

_____. Decreto nº 7.532, de 04/11/2010. **Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA**. Brasília, 2010.

_____. **Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo**. Brasília: SECAD, 2002.

_____. **Diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo**. Brasília: CNE; CEB, 2008.

CALDART, R. S. **Primeira Conferência Nacional por uma Educação Básica no Campo**. In: ARROYO, M. G. et alii (Org). Por uma Educação do Campo. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

COLARES, M. L. I. S. **Políticas educacionais no município de Santarém**. Canoas/RS: Editora da ULBRA, 2006.

DOURADO, L. F.; PARO V. H. **Políticas públicas da educação básica**. São Paulo, 2001.

GUIMARÃES, W. S. **Diagnóstico da Realidade Sócio educacional da Comunidade de Boa-Esperança em Santarém-Pará**. FAPESPA, 2009.

GUIMARÃES, W. **Políticas públicas de educação do campo e formação de professores**. IN: XIMENES-ROCHA, S. H; COLARES, M. L. I. S. Formação de Professores: Pesquisa com ênfase na escola do campo. Curitiba, PR: Editora CRV, 2012.

LÜDKE, M. e ANDRÉ, M. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

PEREIRA, A. C. da S. **Lições da Educação do Campo**: um enfoque nas Casses Multisseriadas. In: HAGE, Salomão Mufarrej (Org). Educação do campo na Amazônia: retratos de realidade das escolas multisseriadas no Pará. Belém: Gutemberg, 2005.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

Santarém/PA. Prefeitura Municipal de Santarém. **Lei orgânica do município de Santarém**. Santarém/PA, 1990.

VILLELA, D. P. **O conselho de escola**: Impasses, perspectivas e busca de participação. Campinas: SP, 1997.

I PPGE/UNIR. HISTEDBR/UFOPA. LAPPLANE/UNICAMP lilia.colares@hotmail.com

1 Neste caso, o conceito de leigo corresponde a não ter formação na área e nem formação fora da área. É o professor com formação em ensino fundamental incompleto e sem formação pedagógica.

2 Constituídas por turmas que funcionam em escolas da rede municipal de ensino, vinculadas a uma escola da mesma rede ou da rede estadual de ensino, denominada Escola Pólo.

**EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO**

# Territórios educativos e Mais Educação

**Jamerson Antonio de Almeida da Silva[I]; John Matheus da Silva[II]; Katharine Ninive Pinto Silva[III]**

## Introdução

O debate em torno da Educação Integral, sobretudo na atualidade, envolve o aspecto tempo, compreendido como a ampliação da jornada escolar, bem como o aspecto espaço, sendo o próprio espaço da escola o contingente dessa extensão do tempo. Implica também considerarmos o direito à aprendizagem, na perspectiva de que o horário expandido venha a representar novas oportunidades de aprendizagens significativas, ou seja, uma educação numa perspectiva ampliada. E essas são questões que permanecem atuais.

O conceito mais presente nos discursos em torno do Programa Mais Educação, no sentido da organização espaço/tempo, é o de "território e comunidade de aprendizagem". O pressuposto é o de que não é possível mais pensar a escola enquanto único espaço de aprendizagem, como pode ser percebido na seguinte fala:

> Eu sempre falo que o Mais Educação ele quebra os muros da escola de dentro pra fora e de fora pra dentro. Essa questão do espaço, ela se dá tanto na saída dos meninos pra fora da escola. E a gente sempre fala, a Jaqueline tem esse argumento foucoultiano que a escola não pode ser uma instituição total. Os meninos precisam circular, eles precisam aprender na cidade. A escola não é o órgão detentor de todo o saber (Gestor do Ministério da Educação Leandro Fialho, em Audiência Pública da Assembleia Legislativa de Pernambuco, sobre o Programa Mais Educação, em 11 de junho de 2010).

Partindo do princípio de que é necessária uma conexão horizontal entre os diversos "atores" sociais para se produzir a Educação Integral, o Programa Mais Educação justifica a perspectiva dos "territórios educativos" como forma de articular escola, ação das Ongs, posto de saúde, conselho tutelar, família e comunidade, para a Educação Integral de Crianças e Adolescentes, visto que, dessa forma, serão garantidos: a convivência democrática (horizontalidade); o reconhecimento das diferenças e o exercício da igualdade. Na transcrição da fala logo abaixo, poderemos perceber essa relação:

> Então há um conjunto de redes humanas que precisam ser construídas, e esse é um ponto de vista novo pras políticas, a partir dos territórios em que a gente atua. Porque a população é a mesma. São os pais e mães daqueles meninos e meninas. São os irmãos mais velhos daqueles

> meninos e meninas que estão na escola e são os meninos da escola que são também objeto das políticas que tão no Segundo Tempo, tão no PELC, etc., e todas as outras ações de iniciativa federal, estadual e municipal (Jaqueline Moll em Congresso da Rede de Parceiros de Esporte e Lazer, 2010).

Considerando os elementos acima expostos, apresentamos neste trabalho uma parte da pesquisa *Educação Integral no Contexto da Intersetorialidade:* avaliando o Programa Mais Educação, financiada pelo CNPq e realizada entre os anos de 2009 e 2012, como uma pesquisa de avaliação de políticas sociais com foco na implementação, de acordo com as contribuições de Castro (1989). Tal pesquisa se propôs a avaliar a implementação do Programa, considerando a gestão intersetorial, interministerial e intergovernamental indicada nos documentos norteadores do mesmo. Apresentamos os resultados obtidos através da avaliação da utilização dos espaços e equipamentos pelo Programa Mais Educação.

Podendo ser classificadas como "avaliação de processos" ou "avaliação de impacto", as pesquisas de avaliação de políticas sociais, do ponto de vista metodológico, utilizam métodos próprios da pesquisa social, que são escolhidos de acordo com o objeto a ser estudado. Segundo Castro (1989), a questão fundamental da avaliação consiste em fazer conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios da avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da problemática em torno do sucesso ou um fracasso do programa avaliado.

Desenvolvemos, assim, uma pesquisa de avaliação de processo, uma vez que buscamos examinar não sua efetividade, mas a adequação dos meios em relação aos objetivos relacionados à Educação Integral, mais particularmente aos objetivos estabelecidos para as políticas de tempo livre e as condições mobilizadas para alcançá-los, ou seja, sua eficiência.

Apresentaremos o resultado das reflexões a partir de dados coletados junto à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secad/ ME), referentes aos Relatórios do processo de implementação do Programa Mais Educação, nos anos de 2008, 2009 e 2010, bem como entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores do Programa no âmbito federal e municipal e gravação dos relatos de experiências realizadas em todo o país, observados nos segundos eventos: *Congresso da Rede de Parceiros de Esporte e Lazer*, realizado em Foz do Iguaçu/ PR, no período de 16 a 18 de junho de 2010, *Seminário Internacional de Educação Integral em Jornada Ampliada*, realizado em Brasília/ DF, no período de 24 a 26 de novembro de 2010 e *Audiência Pública da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco*, realizada em Recife/PE, em 11 de junho de 2010. O primeiro evento, coordenado pelo Ministério do Esporte e com a participação do Ministério da Educação, o segundo evento, coordenado pelo Ministério da Educação e o terceiro evento, organizado pelo Comitê Mais Educação de Pernambuco, junto à Deputada Estadual Tereza Leitão.

# Cidade educadora e territórios educativos

O Programa Mais Educação busca resgatar as contribuições da Anísio Teixeira e do movimento

escolanovista. No entanto, apresenta algumas rupturas em relação às experiências anteriores, dentre as mais polêmicas, as noções de tempo e de espaço educativo. O consenso criado de que a escola de tempo integral se diferencia da de tempo parcial por proporcionar ao aluno mais tempo para aprender, ocupando seu tempo ocioso, evidencia algumas lacunas, sobretudo ao considerarmos a perspectiva presente no Programa de que a escola, sozinha, não vai conseguir atender à problemática educativa, havendo inclusive a recusa da escola enquanto espaço exclusivo da tarefa de educar. Tal pensamento se manifesta nos Cadernos da Série Mais Educação, bem como nos discursos dos gestores responsáveis pelo Programa, partindo da premissa foucaultiana da crítica às "Instituições Totais".

Segundo Foulcault (2004), a escola, sob a insígnia da Instituição Total (internato escolar) funciona como um dos dispositivos disciplinares produtores de subjetividade e formas de repressão específicas que são efetuadas dentro dos muros das instituições totalitárias no contexto institucional. Belloni (2006), afirma que há mais coisas em comum entre uma prisão, um asilo e um internato escolar. De acordo com a autora, todas estas instituições baseiam-se na segregação, estratificação e modelagem da subjetividade.

Considerando a necessidade de fazer diferente dessa perspectiva de "Instituição Total", o Programa Mais Educação procura se distanciar de outras experiências de Educação Integral desenvolvidas a partir de um projeto arquitetônico, com ampla infraestrutura para as escolas, como o caso dos CIEPs e das Escolas Parques. Apesar de não descartar a necessidade de investimento em infraestrutura das escolas, credita mais à ampliação dos espaços educativos através de redes de parceiros nas comunidades, do que em relação à existência de múltiplos espaços educativos dentro das escolas, o sucesso e a melhoria da qualidade da educação.

A partir da premissa presente no provérbio africano – "é preciso toda uma aldeia para educar uma criança" – o Programa propõe a quebra dos muros da escola de fora para dentro, tendo como princípio fundamental o das *Cidades Educadoras*, com a promessa de fazer com que a educação se desenvolva com qualidade. Esta premissa baseia-se no pressuposto de que, "de uma maneira ou de outra, a cidade oferece importantes elementos para uma formação integral: é um sistema complexo e ao mesmo tempo um agente educativo permanente, plural e poliédrico, capaz de contrariar os fatores deseducativos" (BRASIL, 2009a, 10).

De acordo com Gadotti (2010), a escola deve, assim, articular-se ao território, em um movimento recíproco, no qual seu papel passa a ser "contribuir para criar condições que viabilizem a cidadania, através da socialização da informação, da discussão, da transparência, gerando uma nova mentalidade, uma nova cultura" (p. 20).

Esta perspectiva adotada pelo Programa Mais Educação se baseia em outras iniciativas já existentes no Brasil e avaliadas pelo Governo Federal como bem sucedidas. Uma dessas experiências é a do Programa Escola Integrada, criado em 2006, pela Prefeitura de Belo Horizonte. Outra experiência é o Programa Bairro Escola, da prefeitura de Nova Iguaçu.

A perspectiva presente na Escola Integrada, guarda relações com uma concepção liberal-pragmatista, cuja função é oferecer "mais coisas através da escola", utilizando um conceito de

Algebaile (2009) sobre o aumento de responsabilidades da escola pública no Brasil. Já a perspectiva presente no Bairro Escola, busca materializar a articulação entre a tendência foucaultiana, que nega a concepção de escola como instituição total, e os princípios das Cidades Educadoras, cuja fusão resulta na articulação da Escola com o Bairro (território).

## Espaços e equipamentos no programa mais educação – a efetividade da proposta de criação de territórios educativos

A expansão do tempo de escolarização no Brasil vem se dando em um ritmo lento e oscilante, tendo em vista as imprecisões da lei e sua manipulação conforme interesses de parcelas da população. Trata-se de uma forma de expansão do alcance da educação mínima que comporta movimentos internos fortemente contraditórios. Segundo Algebaile (2009), não raramente, a ampliação do alcance populacional da educação mínima – definida em termos do nível de ensino obrigatório, do número de anos de estudo de frequência obrigatória e da faixa etária correspondente – foi viabilizada por meio da manipulação de outras regulações que, a rigor, também delimitam patamares mínimos para a realização do nível de ensino obrigatório, ou seja, as regulações sobre o número de dias letivos anuais, a carga horária mínima anual e o número de horas da jornada escolar diária. A maior oferta de vagas no nível de ensino obrigatório teve como contrapartida "pequenos ajustes" locais que, em geral, representaram "encurtamentos" no tempo e no espaço educativo escolar. Dessa forma, para a autora, permanece a perspectiva de produção de uma escola pobre para os pobres, que parece distante da produção de escolas modernas, "de primeiro mundo", que desde os tempos da colônia se prova que e possível produzir por aqui.

A expansão escolar no Brasil constitui-se, de fato, com essa marca. A produção de uma escola precária para o atendimento dos segmentos sociais mais pobres, comumente vista como uma "expansão desordenada", distante dos projetos inovadores. Visto que os mesmos, ainda que fossem concebidos para chegar a todos, jamais chegariam, pois seu alcance não dependeria da vontade de quem produz os projetos, mas das relações que formavam a base real da sua implementação. Devido ao fato de que a função real assumida por esses projetos implica que eles se realizem como uma chance para poucos e uma promessa para muitos, e sua eficácia dependa da omissão desse horizonte restrito, da ilusão de que as limitações da escola "de primeiro mundo" vêm de fora, da força inexorável do "atraso" da escola de baixa categoria que se reproduz "sem controle". Na fala dos próprios gestores do Programa Mais Educação há um reconhecimento desta situação:

> Mas eu também quero trazer um dado, que é o das quadras... Pra vocês verem o caos! E que não é pouco dizer que estamos investindo cinco milhões, fora aquilo que já tem recursos, através do Plano de Ações Articuladas dos Estados e Municípios e através do PDDE Escola, que também chega às escolas mais pobres. E o PAC 2 que está vindo aí. Apenas 26,9% das escolas brasileiras têm quadras de esportes. E o que me chama atenção é que 28,7% das escolas já têm Laboratório de Informática. E a informática é uma coisa muito mais recente que o esporte. Mas é aquela ideia de que você inaugura a escolinha, ganha um monte de voto e inaugura a escolinha com uma sala de aula e com uma sala para guardar os materiais e isso já é uma escola. Isso não é uma escola. Então, enfim, esporte é jogar pelada, de qualquer jeito.

> Então, assim, pra ter uma ideia, o norte tem só 11 % das escolas têm quadra. No nordeste só 10,1% das escolas têm quadra! Eu acho que isso tinha que levar à cadeia quem geriu a educação pública durante anos nesse país. No sudeste 52%, no sul 54% e no centro-oeste 49,5%, muito... Um dado muito elevado em função de Brasília, não é? Então, a questão das quadras... Então tem que ter investimento. O nosso grande desafio é que a gente tem que fazer tudo ao mesmo tempo agora. Porque é construir a democracia política, a democracia participativa, é gerir o recurso do Estado é fazer a luta pra mais recursos, é qualificar... (Jaqueline Moll em palestra no Congresso da Rede de Parceiros de Esporte e Lazer, 2010).

Apesar desse contexto de desqualificação e de esvaziamento da questão referente às condições de infraestrutura da escola, esta continuou se expandindo. Ora por meio da atualização da expansão precária, ora por meio da "recriação", em nova escala, de modelos "modernos" de escola, que serviriam para suprir a demanda da "espuma" da sociedade por escola de boa qualidade ou para atender, residualmente, parcelas ínfimas das classes populares, instaurando a ilusão de que aquele tipo de escola chegaria a todos, no futuro. Vista como transitória, a escola precária se tornaria mais suportável. Algumas propostas de escola de tempo integral, nos anos 1980, seriam, talvez, um exemplo extremo dessa recriação. No entanto, na própria "concepção ampliada" do espaço e das "funções" escolares que esses projetos traziam (a escola "com banho tomado"), e possível notar que há uma mutação na forma da escola, de maneira que a ideia de uma escola de qualidade para os pobres não se resumiria mais à extensão do modelo escolar das elites para o conjunto dos despossuídos.

Essa desqualificação, por sua vez, não "nasceu sozinha", mas como a parte mais visível de um fenômeno amplo de "expansão escolar", ao longo do qual a escola foi "ampliada para menos". A parte mais significativa dos "deslimites" dessa expansão não concorreu para uma escola aberta a usos criadores que levassem a uma insurreição, a uma inflexão dos rumos. Concorreu, principalmente, para torná-la permeável a novas e reiteradas utilizações privadas e instrumentais, empobrecedoras. Suas ampliações foram feitas à custa de encurtamentos, e não só na educação, mas também na esfera mais ampla da politica social.

No entanto, de acordo com o (a) gestor (a) federal vinculado ao Programam em entrevista realizada em novembro de 2010:

> ...a escola pública brasileira não existe, cada território, cada bairro tem uma escola que possui luz própria; e o programa Mais educação vai trabalhar e dialogar com essas idiossincrasias locais, quer dizer, vai ter uma escola que dialoga mais com a vida dos estudantes, que respeita mais a comunidade, que toma decisões mais democráticas.

Esta visão não está considerando que a realidade da escola pública brasileira tem uma caracterização unificadora, que Algebaile (2009) muito bem nos apresenta. Por exemplo, de acordo com os dados oficiais de monitoramento presentes no Simpec/ MEC, o FNDE realizou, nos anos de 2010 e 2011, repasse na ordem de R$752 milhões, referente ás Quadras Esportivas Escolares aprovadas no PAC2, para a construção de quadras em 1.564 escolas públicas[1]. Deste montante, a Região Nordeste contou com 8,9% do valor total investido com cerca de R$ 70 milhões de reais.

No entanto, este investimento está muito distante do necessário para evitar o curso dos encurtamentos a que a escola pública vem sendo exposta.

A proposta de ampliação da jornada escolar prevista no Mais Educação está de acordo com esta tendência de encurtamentos. Esta proposta não promove nem aquele "banho" que outras experiências como a dos Cieps, na década de 80, buscaram desenvolver. Ao mesmo tempo, a escola é convocada a socorrer a realização de outras políticas sociais vítimas dos encurtamentos previstos na conjuntura atual, se apresentando como a saída possível a uma problemática sem saída:

> É. Isso aí é uma outra coisa que a gente tá, e os arranjos, tem escolas que tá com, reorganizando espaços, alguns estão fazendo recapeamento pra poder a atividade acontecer naquele local, outras estão organizando banheiro, que às vezes o banheiro não dá para o banho eles tão reorganizando, existe umas adequações de espaço dentro da escola, mas a gente tá achando muito interessante que as escolas tão buscando espaço, além dos muros, então a gente já tem, eu tô fazendo agora, recentemente a gente fez na ultima formação, eu fiz um material pra elas responderem, as tutoras e a gente tá com esse material que a gente tá fazendo um apanhado de quais as escolas estão funcionando além dos muros e quais os locais, então a gente vai ter esse dado da parceria que a escola fez e do diálogo que a escola fez com a comunidade. (Gestora Municipal do Recife em entrevista realizada em novembro de 2010).

De uma forma geral, o Programa Mais Educação propõe a criação de uma Educação Integral a partir de uma articulação com outras políticas públicas, tendo como pressupostos a intersetorialidade e a intergovernabilidade, instituindo o Programa Mais Educação no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Além das parcerias intersetoriais e intergovernamentais, o Programa Mais Educação pressupõe o diálogo com as redes de educação, sobretudo como forma de superar os problemas de infraestrutura, bem como de criar territórios educativos para além da escola.

# Analisando os documentos norteadores

Os documentos analisados se apresentam de diferentes formas quanto às suas concepções de território, mesmo constituindo um campo norteador do mesmo Programa. Ao analisarmos tais documentos, agrupamos nossos resultados em três categorias que traduzem os posicionamentos presentes nos documentos no que se refere à problemática do território. Sendo assim, ao analisarmos os documentos, identificamos ausências, perspectiva funcionalista e perspectiva simbólico-culturalista. Os documentos anasisados foram os seguintes: 1) Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de Abril de 2007 (BRASIL, 2007a); 2) Bairro-Escola (BRASIL, 2007b); 3) Gestão Intersetorial no Território (BRASIL, 2009b); 4) Rede de Saberes (BRASIL, 2009a) e 5) Texto Referência para o debate Nacional (BRASIL, 2009c).

**Ausências**

No que tange à definição da concepção sobre território, a Portaria Normativa Interministerial Nº 17 não traz nenhuma menção sobre tal questão. Isso pode ser apontado como um retrocesso no debate acerca das políticas educacionais atuais, uma vez que a concepção de território enquanto espaço considerado a partir das perspectivas econômica, política e cultural, bem como da relação entre sociedade/natureza, não está sendo assegurada legalmente.

Consideramos que a não clarificação dessa concepção de território, sobretudo em documentos de caráter regulador, dá margem a outras interpretações e particularismos que venham a descaracterizar a proposta inicial, comprometer os objetivos do programa, e ainda "perder de vista a sociedade com suas demandas, pressões e conquistas de cidadania" (SANTOS e SILVEIRA, 2003, p. 29).

É preciso entender a omissão da compreensão de território nos aparatos institucionais-legais, no contexto da desterritorialização própria da sociedade globalizada. Ou melhor, entendendo o Estado, a política pública e os mecanismos reguladores como instrumentos de poder e de seleção daquilo que é interessante à tradição capitalista, a ausência que abarca definições sobre o entendimento de território nas diretrizes de um programa que parte da questão territorial na sua execução, caminha em consonância com as imposições globais que se traduzem na precarização das localidades e na negação de recursos que resguardem sua existência.

O novo modelo de gestão gerencial da reforma tem como um de seus princípios a desregulamentação dos direitos públicos, de tal modo que o debate sobre a compreensão de território, em uma perspectiva crítica, que reconheça suas demandas socioeconômicas, tende a se dissolver na agenda pública, quando não há sua regulamentação. Dessa forma, a gestão pública atual "contribuiu para a dispersão de experiências e modelos de organização escolar e de descontinuidades das politicas nos âmbitos estaduais e municipais" (OLIVEIRA, 2011, p. 333), caracterizando a gestão das políticas educativas da atualidade como "zigue-zague", de que trata Cunha (2009), ao fazer menção em relação ao modismo e à volatilidade próprios das iniciativas sociais.

O poder da globalização, de natureza homogeizadora, de acordo com Oliveira (2011), é a *mão do mercado* no impulso de desmantelamento das conquistas no campo institucional-legal e da fragmentação e desterritorialização das políticas públicas educacionais que distanciam o firmamento das políticas de governo em política de Estado.

Não é uma questão de se opor à ideia de globalização ou de desterritorialização, mas de problematizar o tipo de globalização que está sendo ofertada nestes territórios, antes desinteressantes. Principalmente uma globalização que preserva em seu metabolismo as desigualdades sociais que atravessam o território, já que a desterritorialização não impacta no território de uma maneira linear, mas, cria uma assimetria que, segundo Haesbaert (2009), significa um confronto entre uma desterritorialização das classes dominantes e uma dos grupos subalternos.

Ainda na categoria "ausências", situamos o documento Bairro-Escola (BRASIL, 2007b), que apresenta, através do passo a passo, a estratégia de ampliação dos espaços educativos para o território a partir de experiências de sucesso realizadas em São Paulo, Minas Gerais e Rio de

Janeiro. Foram justamente estas iniciativas que serviram de referência para a elaboração da metodologia do Programa Mais Educação. Apesar da lacuna no que tange à delimitação do conceito de território no Bairro-Escola, nos chama a atenção a referenciação do Programa Mais Educação nas experiências sulistas como embasadoras de iniciativas em nível nacional, desconsiderando os contextos territoriais regionais, que carregam marcas de um processo desigual de desenvolvimento.

Haesbaert (2009) chama atenção para o fato de que "o trânsito da ordem espontânea para a ordem da intencionalidade explícita é que faz do arranjo do território um ordenamento para. E a hegemonia de classe é quem o qualifica" (p.86). Esta reflexão nos leva a inferir que há uma intencionalidade de ordenamento do território nacional condicionada à determinada estrutura hegemônica, que nos parece ser referenciada nos modelos e padrões societários próprios de uma realidade regionalizada.

**Território numa perspectiva funcionalista**

A análise documental sobre o caderno intitulado Gestão Intersetorial no Território (2009b) nos permitiu inferir que este aborda a questão territorial sob uma ótica funcionalista, visualizando o território a partir de sua função educadora em potencial e, portanto, apresentando este através de uma visão otimista, em busca da tão sonhada melhoria da qualidade educacional.

O documento traz a seguinte definição sobre território, "os territórios se constituem a partir do cotidiano das crianças e adolescentes e dos seus acessos às oportunidades de aprendizagem" (BRASIL, 2009b, p. 44). Podemos observar, neste trecho, dois aspectos relevantes que corroboram com a concepção funcionalista de território que está sendo levantada. Começando pelo final, o trecho nos fornece elementos para refletirmos sobre a forte vinculação do conceito de território à educação. Como já apontamos em outro capítulo, a literatura aponta para a frequente associação do conceito de território ao campo educativo, quando se trata de discutir políticas que prometam superar a crise da escola brasileira. A afirmação de que o território se constitui enquanto favorecedor no processo de ensino-aprendizagem é, de acordo com Canário (2004), consequência de três premissas:

> a primeira é o reconhecimento da crescente "ingovernabilidade" dos sistemas escolares; a segunda está relacionada com a difusão das funções de educação e formação, questionando a hegemonia da forma escolar e o monopólio educativo da escola; a terceira razão prende-se com a tendencial globalização, ao nível local, da ação educativa, no quadro de estratégias integradas de desenvolvimento (p. 45).

No trecho acima citado, podemos evidenciar a relevância social adquirida pelo território, que assume a função de dar novos sentidos à aprendizagem. Os três motivos pontuados apontam para uma atualização histórica no campo da educação, na qual a escola, dentro de sua tradição institucional, se mostra incompatível. Essa representação inaugura novas interfaces para a educação do século XXI balizadas, principalmente, pelos pressupostos inscritos na Carta das Cidades Educadoras (Declaração de Barcelona, 1990), documento referência no enlace território-

educação. O documento prevê que a cidade que se pretenda "[...] educadora deve exercer e desenvolver esta função paralelamente às suas funções tradicionais (econômica, social, política de prestação de serviços), tendo em vista a formação, promoção e o desenvolvimento de todos os seus habitantes". Além disso, o documento se refere a uma função educativa intimamente relacionada à questão da proteção social prioritária à juventude, como constituinte da concepção de território.

Retomemos o trecho do documento oficial (BRASIL, 2009b): "os territórios se constituem a partir do cotidiano das crianças e adolescentes". Observamos uma intrínseca relação desta ideia com outro pressuposto das Cidades Educadoras (1990) que afirma, [o território] "deve ocupar-se prioritariamente com as crianças e jovens, mas com a vontade decidida de incorporar pessoas de todas as idades, numa formação ao longo da vida". Mesmo afirmando que a cidade pode atender a um público maior (pessoas de todas as idades), o foco de intervenção será a juventude, como podemos perceber em outro item da carta, quando é afirmado que "a proteção das crianças e jovens na cidade não consiste somente no privilegiar a sua condição, é preciso cada vez mais encontrar o lugar que na realidade lhes cabe". Dessa forma é deslocada para o território a tarefa de educar e proteger crianças, jovens e adolescentes em um maior número de oportunidades, recursos e pessoal possível.

Não obstante, é relevante pontuar que este esforço não exime a atuação da escola neste ideal, como assegura o próprio documento do programa, "partindo das escolas, os territórios perpassam os serviços, programas, equipamentos das políticas de educação, cultura, assistência social, esporte, meio ambiente e ciência e tecnologia" (BRASIL, 2009b, p.44) se tornando territórios educativos.

Canário (2004) tece profundas críticas a essa questão do enlace território-educação e aponta que há um distanciamento entre teoria e prática. O autor reconhece que a "territorialização" surge num contexto de incerteza e é apontada como a solução mais viável, porém afirma que "o principal erro nesta matéria consiste em falar em 'territórios educativos', mas pensar e agir em termos de 'territórios escolares'". (p. 56). Ou seja, a compreensão de território que reorientaria a ação educativa é, antes de tudo, vítima das regulações propiciadas pela lógica administrativo-burocrática da tradição escolástica e da justificativa assistencial-protecionista que guia a política educativa, transformando em um processo caracterizado como a "escolarização do território".

De fato essa concepção funcionalista de território abordada em um dos documentos que orientam o programa nos suscita alguns questionamentos: o investimento de verbas públicas em espaços não escolares pode ajudar a resolver a crise da escola? Transferir a verba pública para fora da escola pode ter o efeito de precarizar a instituição escolar e agravar ainda mais a crise da escola?

**Território na abordagem simbólica/cultural**

Mesmo sendo o conceito de território pouco tratado nos documentos analisados, o estudo dos dois últimos documentos, a saber, Caderno Rede de Saberes (BRASIL, 2009a) e Texto Referência para o debate Nacional (BRASIL, 2009c) nos forneceu uma gama de elementos um pouco mais amplos e diversificados para identificarmos outra abordagem recorrente nas entrelinhas dos documentos do Programa Mais Educação, a abordagem simbólica/cultural.

Na literatura, esta abordagem é entendida como um avanço na conceituação de território, que prioriza a dimensão simbólica/cultural em que o território é considerado, sobretudo, como resultado da apropriação de valores e subjetividades de determinada população em relação ao seu espaço usado (HAESBAERT, 2009). Essa perspectiva teórica acerca de território pode ser observada no Texto Referência para o debate Nacional quando conceitua território como:

> o território significa a constituição necessária de laços que se definem no plano material da existência, como também nos investimentos simbólicos, éticos, morais e estéticos que revelam o sentido próprio da sociedade. "Pertencemos a um território, o guardamos, o habitamos e nos impregnamos dele ao realizar nosso modo de existir" (BRASIL, 2009b, p. 46).

Já o Caderno Rede de Saberes se apropria do conceito de Milton Santos que entende o território como "um lugar onde diversos atores sociais compartilham vida comum. Cada um exercendo uma função especifica na vida social se individualiza e simultaneamente desenvolve laços de dependência" (BRASIL, 2009a, p.37).

Além da presença desta abordagem nos documentos do Mais Educação, também apontamos a perspectiva simbólica/cultural como dominante no que tange à conceituação de território frente à implementação de políticas públicas. Esta ênfase na dimensão cultural, apesar do avanço, pode provocar certos riscos ao debate da territorialização das políticas públicas.

Primeiramente é necessário refletir sobre o sentido que está sendo dado à cultura. Quais valores estão sendo contemplados? E quais estão sendo silenciados? Como está sendo entendido o processo de apropriação cultural? Como já abordamos, nos documentos há uma tendência em valorizar experiências do sudeste brasileiro como referencial para outras regiões.

Julgamos que o território, abordado sob a ótica simbólica/cultural deve considerar os fatores que atravessam a construção cultural dos grupos sociais em seus territórios na atualidade. Com a intensificação dos processos de globalização, os territórios ganharam novos sentidos, que expressam a complexidade da realidade social nos tempos atuais. É nesse enfoque que a globalização não pode ser enxergada como um processo linear, que envolve nações numa grande rede, e sim como a expansão da tradição cultural de territórios considerados centrais, a todo o globo, criando um processo de exclusão, controle e subordinação de pessoas e lugares, o que Haesbaert (2009) chama de "aglomerados de exclusão".

O conceito de globalização que permeia o documento Rede de Saberes, pode ser descrito através do seguinte trecho: "cada lugar é, à sua maneira, o mundo [...] todos os lugares são virtualmente mundiais. Mas, também, cada lugar, irrecusavelmente imerso numa comunhão com o mundo, torna-se exponencialmente diferente dos demais" (BRASIL, 2009a, p.37). A partir desta compreensão, podemos identificar que a abordagem simbólica/cultural presente no texto carrega uma visão ingênua do processo de globalização, que desconsidera as relações de poder nele existentes. Esse aspecto já dá suporte à outra questão observada na ênfase da abordagem simbólica/cultural própria dos documentos: o risco reducionista criado por esta perspectiva.

Observando o seguinte trecho do mesmo documento, "a marca da comunidade é o bem comum, seus

membros estão sempre numa relação de igualdade entre si, sem mediações. Possuem geralmente o sentimento de unidade e destino comum" (BRASIL, 2009a, p.37), percebemos esta visão reducionista e sua ação em relação ao conceito de território, quando denuncia as relações sociais dentro de padrões de igualdade. Esta visão não permite perceber o território no contexto da globalização, como espaço de disputa, de controle e de poder. Desta forma, não permite perceber que não há espaços educativos suficientemente estruturados fora da escola, assim como a própria escola encontra-se sucateada. A especulação imobiliária engoliu os espaços públicos; os espaços existentes, não são adequados aos diversos usos possíveis; a violência e o trânsito, não permitem a livre circulação; os espaços privados dependem de algum tipo de contrapartida das escolas para poderem ser disponibilizados, pois este uso gera despesas para quem está cedendo o seu espaço.

A compreensão de território enfaticamente abordado pelo prisma cultural, como percebido, leva a recortar as relações sociais reduzindo a complexidade dos fatores que o circundam apenas pela dimensão cultural que acaba por causar uma ideia de sociedade harmoniosa. Defendemos aqui uma conceituação de território que traga consigo a compreensão das relações de poder, seus movimentos de resistência, a relação do homem com a natureza e com a produção, enfim, que nos faça refletir sobre todas as dimensões que nos forneçam uma postura crítica do conceito de território.

# Conclusões

Ao identificarmos três tipos de tratamento dado à problemática dos Territórios Educativos no Programa Mais Educação que vão, desde a ausência de uma conceituação necessária para a implementação deste, passando por uma visão funcionalista e chegando a uma abordagem simbólica/ cultural, percebemos que há um esvaziamento da problemática. A reflexão sobre as possibilidades de desenvolvimento, esvaziamentos ou encurtamentos da política educacional, através da ampliação das responsabilidades da escola, acaba não dialogando com o fato de que na maioria dos locais atendidos por escolas públicas, é a escola como um dos ou o único equipamento público disponível.

Defender, portanto, os territórios educativos como a saída para as dificuldades, do ponto de vista da infraestrutura física das escolas, por um lado, e por outro lado que a escola poderá, através da ampliação de seus espaços educativos, impulsionar a existência de uma comunidade educativa e em seguida de uma Cidade Educadora, é algo que esbarra na contradição entre realidade e possibilidade. Os investimentos nos equipamentos públicos, ao tratarmos especificamente desta questão do território educativo e da cidade educadora, não estão se dando de forma a garantir que se possa circular com uma turma de crianças, visitando museus, teatros, praças, parques, cada vez menos presentes na realidade das cidades. Se como atividade de visitas e excursões didáticas muitas vezes esbarra no fato da inexistência desses equipamentos, como uma atividade sistemática, a utilização de espaços fora da escola é praticamente impossível, visto que estes não existem ou não vão estar disponíveis, a não ser que seja mediante ressarcimento.

# Referências bibliográficas

ALGEBAILE, Eveline Bertino. **Escola pública e pobreza no Brasil** – Ampliação para menos. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, FAPERJ, 2009.

BELLONI. Maria Luiza. **Educação à distância** – 4 ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº17**, de 24/04/2007, Brasília, 2007 a.

BRASIL. **Caderno Bairro Escola**. Brasília, 2007b.

BRASIL. **Rede de Saberes Mais Educação**: pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação integral. Brasília – DF, 2009 a.

BRASIL. **Programa Mais Educação – Gestão Intersetorial no Território**. Brasília – DF, 2009b.

BRASIL. **Educação Integral: texto de referencia para o debate nacional**. Brasília – DF, 2009c.

CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS. **Declaração de Barcelona**, 1990.

CANÁRIO, Rui. Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. In: **Revista Perspectiva**. Florianópolis, v. 22, n. 01, 2004.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de programas e políticas sociais. In: **Cadernos de Pesquisa Nº 12**. Núcleo de Estudos de Políticas. UNICAMP: Campinas – SP, 1989.

FOULCAULT, Michael. **Vigiar e Punir** – Nascimento da Prisão. 29 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

GADOTTI, M. **A escola na cidade que educa**. Em: http://www.smec.salvador. ba.gov. br/documentos/carta_moacir. Acesso em: 20 de novembro de 2010.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade e outros. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado. In: **Revista Brasileira de Educação**, vol. 16, n. 47, maio-ago, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

I UFPE. jamersonufpe@gmail.com

II UFPE. johnmateusbar@gmail.com

III UFPE. katharineninive@yahoo.com.br

1 Em 2011, o FNDE reservou também R$ 476 milhões para o indicador Quadras Esportivas no PAC2 – Recursos Empenhados.

**EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO**

# Tempo de escola e sociabilidade em duas escolas da rede municipal de Teresópolis: uma análise comparativa

**Regis Eduardo Coelho Argüelles da Costa**[I]

## Introdução

O debate sobre a ampliação dos tempos e espaços escolares vem intensificando-se no campo da educação brasileira, de acordo com o aumento de políticas públicas nesse sentido. Estudos recentes revelaram um incremento significativo de experiências de ampliação da jornada, induzidas por políticas de incentivo do Governo Federal, especialmente após o lançamento, em 2007, do Programa de Mais Educação. O Plano Nacional da Educação para o período 2011-2020 estabeleceu como uma de suas metas oferecer educação em tempo integral em metade das escolas públicas de educação básica. A Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) publicou, em 2011, o texto "Caminhos para elaborar uma proposta de Educação Integral em Jornada Ampliada", cuja responsabilidade foi compartilhada por diversas instituições da sociedade política e civil: universidades públicas, organizações não governamentais, secretarias municipais, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação.

Este trabalho visa contribuir com aquele debate, ao analisar e comparar o uso do tempo fora da escola de alunos das séries finais do ensino fundamental de duas escolas públicas da cidade de Teresópolis, Região Serrana fluminense. A comparação teve por fim mapear possíveis interfaces entre escola, família e cidade, ao nível dos alunos, entendendo o tempo fora da escola enquanto fenômeno síntese dessas relações. A categoria tempo fora de escola é pensada aqui a partir do conceito de *tempo social*, na medida que este é atravessado por enunciados de estratégias e estilos de vida, remetendo seguramente a "adequação" do jovem ao contraditório mapa de instituições e posições de classe à disposição. Compreender as interfaces da escola com o indivíduo a partir dessa perspectiva significa perscrutar as fronteiras materiais e simbólicas dos tempos e espaços escolares, para além dos muros da escola, o que evidencia a importância que a categoria tempo fora de escola adquire neste estudo.

A apreensão do tempo enquanto conceito síntese nos foi sugerida por Elias (1998), ao afirmar que o aumento da "malha social" nas sociedades industrializadas teve por consequência o fortalecimento das regularidades de uso e estruturação do tempo social. A compreensão da jornada escolar, a partir dessa perspectiva, deve transbordar o tempo quantitativo correspondente ao turno escolar, "convertendo-se em um potente instrumento regulador do tempo social de alunos e alunas, e de seus entornos familiares" (SACRISTÁN, 2008, p. 92).

Para um entendimento do uso do tempo social a partir de desigualdades de classe são úteis as contribuições de Bourdieu (2009), e Bourdieu e Passeron (2009), que tratam da importância do tempo dispensado pelas famílias no trabalho de inculcação do capital cultural de seus filhos. Definido como *trabalho pedagógico primário* por aqueles autores, caracteriza-se pela presença de uma ação pedagógica familiar que acaba por inculcar predisposições necessárias e fundamentais para uma trajetória favorável na escola. Essas estratégias apresentam diferenciais, de acordo com o volume e a estrutura do capital cultural que cada família tem à sua disposição, sendo mais eficazes à medida que se considerem posições mais elevadas na estrutura de classes. Uma das evidências do produto deste trabalho familiar de construção de um *habitus* "adequado" à instituição escolar estaria na estruturação do "tempo livre" do aluno, na medida da utilização voluntária deste tempo em deveres de casa, pesquisas, cursos ou quaisquer atividades que envolvam trabalho metódico e intelectual.

A partir da análise da composição do tempo fora da escola dos alunos, desdobram-se algumas questões. Primeiro, podemos nos perguntar qual a participação das atividades escolares – e de outras atividades pedagógicas, tais como cursos de língua estrangeira, computação ou esportes – no tempo fora da escola. Uma dedicação maior a essas atividades impacta o desempenho escolar? Ademais, o que esse "tempo escolar estendido" revela sobre as relações da escola e da família com o processo de manutenção e ampliação do capital cultural? Por último, qual a influência da configuração do espaço social da cidade na diferença de qualidade das escolas e, ainda, na estruturação do tempo fora de escola? Este artigo procurará perscrutar esses questionamentos, a partir dos resultados coletados pelo trabalho de pesquisa.

A pesquisa teve por objeto de investigação os alunos e profissionais de educação de duas escolas públicas de séries finais do Ensino Fundamental (EF) do município de Teresópolis/RJ. Procuramos um estabelecimento que, tanto nas avaliações oficiais, quanto na fala cotidiana dos professores, tivesse um bom "desempenho". Assim, chegamos a **Escola 1**, localizada em bairro de classe média alta; esta pequena escola atingiu os melhores resultados da Prova Brasil e do Ideb da rede pública municipal, em 2010. A pouco menos de 15 minutos a pé deste estabelecimento, em um bairro próximo, encontramos a **Escola 2.** Localizada em São Pedro, o bairro mais populoso da cidade, com diversas favelas, essa escola é vista como uma das mais "difíceis" da rede, devido ao seu tamanho (é a maior escola da área urbana da cidade), e o fato do corpo discente ser constituído por moradores de comunidades carentes. Apesar da "fama", a unidade atingiu nota razoável no Ideb – considerando a realidade teresopolitana –, ficando entre as cinco mais altas do município.

O trabalho de campo desenrolou-se de fevereiro a outubro de 2010, com visitas periódicas às duas unidades escolares. Ao todo, foram feitas dez visitas a cada uma das escolas. Um questionário foi respondido por 184 jovens das séries finais do EF, sendo 92 de cada escola, com questões fechadas e abertas. A seção de questões fechadas do instrumento estimou escores para: nível socioeconômico (NSE); o uso de tempo fora da escola, considerando o que aqui chamamos de tripé da sociabilidade de jovens dessa faixa etária (tempo despendido em trabalho doméstico ou remunerado; em atividades dirigidas de aprendizagem – escolares ou não – e em atividades de lazer e cultura); e, por último, um índice de avaliação da escola pelos alunos, que pôde fornecer pistas sobre o clima escolar. A seção de perguntas abertas procurou avaliar projeção do futuro

escolar e ocupacional de cada estudante.

O artigo está dividido em quatro itens, a contar desta introdução. No segundo item, apresentaremos o município de Teresópolis, seu sistema público de EF, e as escolas citadas acima. No item seguinte serão apresentados e discutidos os dados mais relevantes no âmbito do uso do tempo fora da escola pelos alunos, e as relações desse uso com a família, a escola e a cidade. No quarto e último item apresentaremos as considerações finais.

# A cidade de Teresópolis e as duas escolas

O município de Teresópolis, localizado a 80 km da capital do Estado do Rio de Janeiro, tem população de 163.746 mil habitantes, dos quais 24.000 na faixa etária entre 6 a 14 anos. A rede municipal pública de ensino conta com 2.143 matriculas na pré-escola, e 20.624 no EF. A taxa de escolarização liquida é de 91,3%. São, ao todo, 72 escolas públicas municipais, sendo que 12 oferecem matricula nas séries finais do ensino fundamental. Nos últimos 15 anos, o processo de municipalização desse nível de ensino foi bastante significativo na cidade, seguindo uma tendência nacional.

As principais fontes de renda do município são advindas do turismo de veraneio e de escalada (Teresópolis é laureada com o título de "Capital Nacional do Montanhismo") e da produção de hortaliças, responsável pela articulação de Teresópolis ao circuito de acumulação urbano-industrial regional, que prioriza o estabelecimento de espaços agrários setoriais para suprirem o abastecimento de alimentos de grandes centros (no caso, a região metropolitana do Rio de Janeiro). Mais ainda, a agricultura confere ao município e ao Estado do Rio de Janeiro a posição de produtor nacional de vários legumes e hortaliças (RODRIGUES, 1999). Recentemente, por conta das fortes chuvas de janeiro de 2011, que devastaram boa parte da zona rural da cidade, os moradores do Rio e Grande Rio experimentaram um aumento nos preços das hortaliças, que pode ser considerado um efeito colateral dessa concentração inter-regional da produção agrícola.

Na região sul da cidade encontra-se um conjunto de cinco escolas que respondem por mais da metade das matrículas das séries finais do EF do ensino fundamental. A **Escola 1** e outra unidade vizinha são exemplos de escolas localizadas em bairros de classe média/classe média alta; estas escolas obtiveram o melhor desempenho da rede na Prova Brasil de 2009; outras duas, incluindo a **Escola 2,** ficam no bairro de São Pedro, constituído de inúmeras favelas e carente de equipamentos urbanos. Em um território de *transição* entre um bairro de classe média (Fátima) e o bairro de São Pedro está uma outra escola, que recebe alunos de uma favela próxima, a Beira-Linha.

A Escola 1 foi fundada em maio de 1970, no bairro do Alto, um dos mais tradicionais de Teresópolis. A composição da vizinhança da escola é típica de um bairro de classe média: condomínios, casas de luxo, supermercados, padarias, restaurantes, lojas de móveis sofisticados e um pequeno shopping. Complementam essa paisagem a Igreja de Santo Antônio – das mais antigas da cidade –, uma sinagoga, templos evangélicos, colégios particulares e um campus universitário. O bairro também é tradicional pela feirinha de roupas, que atrai muitos turistas da capital e

municípios vizinhos nos fins-de-semana.

A Escola 1 não foi construída pelo poder público, e sim doada à cidade pelo já extinto Grupo Manchete, que era propriedade do jornalista Adolpho Bloch. No pequeno portão de entrada há uma placa de bronze que faz menção à doação. No início de suas atividades, a escola atendia apenas as turmas de 5ª série, no turno da tarde, contando com apenas 120 alunos. Já em 1975, passou a admitir alunos até a 8ª série, funcionando em dois turnos.

O projeto do complexo escolar representa elementos clássicos de uma escola: o prédio principal emula o quadro-negro; o auditório/biblioteca tem o formato de um apontador; o anexo ao prédio principal, transformado em sala de aula, é o apagador; e a caixa d'água da escola, apoiada em uma estrutura cilíndrica, representa um giz. Existe certa polêmica em torno deste projeto, por conta do mesmo ser atribuído ao arquiteto Oscar Niemeyer. Conforme a Auxiliar de Direção, "essa coisa de Niemeyer tem sido uma pedra no sapato desta escola". A "assinatura" impede que se façam mudanças no espaço escolar, apesar do escritório do arquiteto não reconhecer a autoria.

Em comparação com outras unidades da rede que atendem as séries finais do EF, a Escola 1 é a menor de todas. Sua área coberta conta com 850 $m^2$, onde estão dispostas seis salas de aula, que atendem 12 turmas nos dois turnos. Dessas seis, cinco fazem parte do projeto original; a outra era espaço originalmente destinado ao refeitório da escola. A área coberta também abriga um pequeno refeitório, cozinha, sala de direção, banheiros, sala de professores, secretaria e depósito; além de um auditório de curioso formato (é o "apontador" do projeto) que, sozinho, ocupa 260 $m^2$ (TERESÓPOLIS, 2008).

A Escola 2, fundada em 1975, está localizada no bairro de São Pedro, o mais populoso da cidade. Trata-se de região de composição heterogênea, com algumas casas de médio porte no vale, e favelas nos morros. São, ao todo, cinco favelas: Rosário, Pimentel, Funcionários, Morro do Tiro e Perpétuo. Em algumas destas, já existe a ação do crime organizado, principalmente o ligado ao tráfico de drogas. Segundo alguns professores mais antigos da unidade, o processo de favelização se acelerou a partir da década de 90, o que "mudou um pouco a cara da escola" (Professora 1, Escola 2).

O prédio da escola chama a atenção devido ao tamanho modesto de outras construções ao redor. A unidade passou por uma grande reforma no ano de 2006, o que foi considerado como bastante positivo pelos professores. Seus muros são pintados de branco, sem pichações. A escola passou a contar com laboratório de informática com 17 máquinas conectadas a internet, e viu melhorias em diversas instalações, tais como biblioteca, quadra coberta, vestiários e auditório. Alguns docentes informaram que o estado da escola antes da reforma era "péssimo", com janelas e portas quebradas, a escola toda pichada, etc.

Ao todo, o prédio principal tem 17 salas de aula, distribuídas em 3 andares, interligados por uma escada central; cada sala possui quadro branco, mural, janelas de vidro e ventilador. As salas são praticamente do mesmo tamanho, excetuando-se as duas que ficam no andar térreo, que são menores. Pudemos observar que algumas salas enfrentam problemas acústicos devidos à

proximidade da escola de primeiro segmento, por conta dos recreios e das atividades extraclasse. A iluminação das salas não aproveita todo o potencial da luz natural, devido à disposição das janelas. Todas têm uma boa aparência, com cadeiras e mesas novas. Todavia, em uma das últimas visitas, foi observado que muitas janelas estavam quebradas, bem como alguns ventiladores. Não existe, na Escola 2, acesso para pessoas com deficiência no prédio principal, mas o andar térreo tem um banheiro para deficientes. O refeitório é pequeno para a quantidade de alunos e, no ano de 2010, a escola experimentou servir merenda no horário de troca de turnos, a fim de evitar tumultos na fila. A cozinha e almoxarifado pareceram adequados; ao lado destes, há uma pequena cantina e uma sala de fotocópias. Ainda no térreo, estão a secretaria da escola, sala de orientação pedagógica, sala da auxiliar de direção e sala da direção.

# O tempo fora da escola: alguns resultados

As perguntas que se referiam ao uso do tempo fora da escola foram divididas em 3 grupos de variáveis: trabalho remunerado e doméstico; atividades direcionadas de aprendizagem; lazer e atividades socioculturais. Cada um desses grupos também permitiu estimar um índice do uso de tempo, por aluno. Estes dados também puderam ser reagrupados em categorias específicas, a título de comparação entre as duas escolas, como por exemplo, saber se os alunos da Escola 1 fazem mais dever de casa que os da Escola 2; ou se o grupo de alunos, por escola, gasta mais tempo em cursos fora da unidade, ou em templos religiosos. Nesse sentido, a investigação do tempo fora da escola empreendida neste trabalho não limitou seu interesse ao caráter quantitativo do tempo e, portanto, não pode responder à questões tais como "quantas horas o aluno fica vendo TV?" ou "A aluna joga mais videogame, arruma a casa ou faz os deveres, ao fim de um dia?". Conforme já dito na introdução, nosso interesse aqui recai sobre as características sintéticas e relacionais do tempo social de indivíduos que reproduzem sua vida material em uma sociedade de classes.

Os dados indicaram que o tempo dedicado ao trabalho assalariado pelos alunos da Escola 2 é consideravelmente maior, quando em comparação com a Escola 1. Apenas 20% destes afirmaram que usam seu tempo em troca de algum salário, contra 68% da outra unidade. Foi encontrada uma discreta correlação positiva entre o índice do NSE e o de trabalho remunerado ($p=0,05$) na Escola 1, o que indica que as famílias de maior poder aquisitivo oferecem mais oportunidades de atividades remuneradas aos seus filhos. Em verdade, alguns deles confirmaram essa suspeita ao responderem as perguntas sobre o primeiro emprego, mais adiante: "ajudo no trabalho de minha/meu mãe/pai", por exemplo. Para os jovens das duas escolas, a entrada no mundo do trabalho esteve de certa forma relacionada com a ocupação de algum dos responsáveis.

Os dados brutos sobre o trabalho remunerado e doméstico da Escola 2 podem ser conferidos na Tabela 1. Esses dados puderam ser confrontados com a questão que os alunos respondiam se já trabalhavam. As respostas indicaram ocupações tais como "babá", "pedreiro", "marceneiro", "jardineiro" e "transportador de mudanças". Pôde-se aferir uma correlação positiva ($r_p= 0,34$ $p=0,01$), entre os índices A2(trabalho em troca de algum pagamento, fora de casa) e B4(ajudar pai e mãe no trabalho). É possível concluir, portanto, que a entrada no mundo do trabalho, para esses jovens, esteve de certa forma relacionada com a ocupação de algum dos responsáveis, assim como

na Escola 1.

**Tabela 1 – Distribuição percentual das respostas "sim" dos alunos da Escola 2 a dimensão do trabalho remunerado e doméstico**

| | % |
|---|---|
| Trabalho remunerado em casa | 42 |
| Trabalho remunerado fora de casa | 26 |
| Tomar conta de parente | 50 |
| Ajudar nas tarefas de casa | 75 |
| Ajudar pai e mãe no trabalho | 35 |

Cabe também ressaltar a presença do trabalho doméstico no dia-a-dia dos jovens da Escola 2. Desagregando os dados por gênero, é possível observar diferenças importantes, pois 95% das meninas afirmaram "ajudar nas tarefas de casa", contra 61% dos meninos; 92% das meninas também vão à rua comprar alguma coisa para a casa, contra 78% dos meninos. Algumas meninas relataram, no questionário, que costumam tomar conta de primos mais novos em troca de algum dinheiro, o que pode ser considerado como um trabalho dentro da rede de sociabilidade familiar. Não foram encontradas correlações significativas entre o trabalho (remunerado ou não)[1] dos jovens e o NSE da família. Todavia, foi possível observar uma correlação negativa ($r_s$=-0,297 p=0,01) entre o trabalho doméstico e a escolaridade das mães da Escola 2, indicando que há uma tendência que mães de menor escolaridade priorizem os serviços de casa aos trabalhos escolares.

Os índices sugerem que os alunos da Escola 1 ajudam menos em casa que os da outra unidade. Podem-se ressaltar algumas especificidades nesses valores. Os meninos da Escola 1 vão menos a rua fazer compras para a casa do que os da Escola 2; as meninas da Escola 1 fazem mais trabalhos domésticos que os meninos da Escola 2. Ainda sobre os serviços domésticos, os dados indicaram que a questão de gênero não é, na Escola 1, tão pronunciada quanto na outra escola, na qual as meninas indicaram participar muito mais dos afazeres domésticos que os meninos.

Os dados permitiram considerarmos que muitos jovens das séries finais das duas escolas já estão – ainda que de forma instável e, muitas vezes, precária – inseridos em alguma atividade de trabalho remunerado e, de certa forma, preparando e sendo preparados para sua transição à vida adulta, o que confirma os achados de Camarano, Kanso e Mello (2006). Além disso, por conta de sua faixa etária, as famílias desses jovens demandam uma maior participação nas tarefas domésticas, como arrumar a casa, tomar conta de algum parente ou ir ao mercado fazer compras. A inserção segue, muitas vezes, a profissão de algum dos responsáveis; esse fato pode ser estimulado por conta da própria configuração das relações de trabalho típicas de uma cidade de veraneio, tal qual Teresópolis.

Mais de 80% dos respondentes da Escola 1 afirmaram usar parte de seu tempo fora da escola em atividades escolares. Considerando apenas a questão "fazer dever de casa", o índice chegou a 89%. Quando se olha para as atividades extracurriculares, as porcentagens diminuem, mas, ainda assim,

são significativamente mais elevadas que as declaradas pelos alunos da Escola 2. O índice para o dever de casa (80%) contrariou o discurso de alguns professores da Escola 2, que reclamaram que poucos alunos se dedicavam aos deveres de casa. Ressalte-se também a baixa incidência de alunos que fazem algum curso no contraturno nesta escola, ou em outro espaço qualquer. Esses dados podem ser verificados na Tabela 2 abaixo.

**Tabela 2 – Distribuição percentual de respostas "sim" para atividades de ensino-aprendizagem no tempo fora da escola (Escola 1 x Escola 2)**

| | Escola 1 (%) | Escola 2 (%) |
|---|---|---|
| Dever de Casa | 89 | 80 |
| Estudar para a prova | 85 | 68 |
| Ler livro para escola | 82 | 42 |
| Dever de casa para curso | 45 | 32 |
| Ler livro para curso | 26 | 15 |
| Atividade na escola, no contraturno | 43 | 21 |
| Curso ou aula particular | 38 | 16 |

A Tabela 2 chama também atenção para outros dois elementos. Primeiro, que a Escola 1 recebe mais alunos no contraturno que na Escola 2. Sabe-se que a SMET oferece, em todas as escolas, aulas de reforço no contraturno, nas disciplinas em que os alunos ficaram em dependência. Entretanto, os baixos índices de reprovação da Escola 1 sugerem não ser esse o fator explicativo para a maior presença desses alunos no contraturno. Segundo, o fato que quase 40% dos alunos da Escola 1 indicaram fazer algum curso no contraturno, mais que o dobro quando comparados com os da Escola 2. Uma tentativa de encontrar correlações entre cada um dos itens da tabela 2 e o NSE da família não encontrou resultados relevantes, ou seja, os alunos de maior NSE não são necessariamente aqueles que fazem curso no contraturno.

O índice do tempo de aprendizagem apresentou, para os alunos da Escola 1 um coeficiente de correlação de $r_s$=0,22 (p=0,01) com o NSE, e de $r_s$=0,27 com a escolaridade da mãe (p=0,01). Adotando-se um modelo de regressão linear múltipla com esses dois elementos, todavia, verificou-se que a escolaridade da mãe tem um peso maior que o NSE, sendo o índice de tempo de aprendizagem definido como variável dependente. Já na Escola 2 foram encontradas correlações positivas significativas entre o índice do tempo de aprendizagem e o correspondente ao NSE da família e a escolaridade da mãe. Um modelo preditor de regressão linear múltipla considerando essas duas variáveis, todavia, não encontrou dados relevantes.

Já os dados da Tabela 3 e 4, que tratam das atividades socioculturais no tempo fora da escola da Escola 1 e 2, respectivamente, sugerem que boa parte dos jovens da Escola 1 já tem acesso à internet em suas residências, por conta do baixo índice dos que indicaram que vão a *lan houses* (18%). Boa parte deles também parece ter hábitos de leitura, que se estendem para além do demandado pela escola ou por cursos. Comparando esses dados com os da Escola 2, vê-se que há

ligeira vantagem da Escola 1 no que diz respeito a hábitos de leitura, acesso a internet, e encontros com amigos fora de casa. A diferença de hábitos de leitura entre meninos e meninas é menos acentuada na Escola 1, mantendo a vantagem das últimas. Os meninos da Escola 1 praticam mais esportes que as meninas; contudo, fazem menos uso de espaços públicos que os da Escola 2. O maior índice para clubes pode estar ligado ao maior NSE; Teresópolis possui clubes sociais onde estratos médios e superiores se encontram para a prática de esportes e festas.

**Tabela 3 – Distribuição percentual de respostas "sim" dos alunos da Escola 1 para atividades socioculturais no tempo fora da escola**

| | Total(%) | Meninos (%) | Meninas (%) |
|---|---|---|---|
| Ler jornais e revistas | 63 | 53 | 76 |
| Ler livros (romance, livros religiosos) | 59 | 51 | 78 |
| Acessar a Internet | 77 | 73 | 84 |
| Ver TV | 96 | 96 | 98 |
| Jogar Videogame | 66 | 78 | 44 |
| Escrever, desenhar e/ou pintar | 52 | 53 | 56 |
| Tocar instrumento musical | 24 | 38 | 22 |
| Reunir com os amigos, em casa | 70 | 69 | 71 |
| Reunir com os amigos, fora de casa | 87 | 89 | 82 |
| Praticar esportes e locais públicos | 38 | 51 | 18 |
| Praticar esportes, em clubes | 42 | 51 | 36 |
| Ir a *lan house* | 18 | 22 | 11 |
| Ir à Igreja ou templo | 64 | 62 | 82 |

**Tabela 4 – Distribuição percentual das respostas "sim" dos alunos da Escola 2 ao tempo dedicado ao lazer e atividades socioculturais**

| | Total(%) | Meninos (%) | Meninas (%) |
|---|---|---|---|
| Ler jornais e revistas | 45 | 29 | 64 |
| Ler livros (romance, livros religiosos) | 53 | 37 | 79 |
| Acessar a Internet | 63 | 69 | 49 |
| Ver TV | 99 | 98 | 100 |
| Jogar Videogame | 76 | 86 | 49 |
| Escrever, desenhar e/ou pintar | 54 | 41 | 67 |
| Tocar instrumento musical | 24 | 35 | 31 |
| Reunir com os amigos, em casa | 73 | 71 | 79 |
| Reunir com os amigos, fora de casa | 77 | 76 | 77 |
| Praticar esportes e locais públicos | 60 | 73 | 26 |
| Praticar esportes, em clubes | 38 | 41 | 15 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Ir a Lan House | 34 | 24 | 38 |
| Ir à igreja ou templo | 64 | 63 | 74 |

É possível destacar a quase totalidade de respostas "sim" ao ato de ver televisão. Os dados indicam que essa mídia continua participar da vida dos jovens, a despeito do avanço da mídia de internet, que também teve representação significativa na amostra. O fato de boa parte dos jovens das duas escolas afirmarem que se reúnem com os amigos fora de casa revela uma forma de sociabilidade que ainda é bastante importante em cidades do porte de Teresópolis, e reforça o papel decisivo dos pequenos grupos no dia-a-dia de adolescentes (PROVENOST, 2007). Os dados indicaram que o hábito de leitura "desinteressado" faz parte do cotidiano de mais da metade do grupo pesquisado.

No que diz respeito ao índice agregado para o tempo dedicado ao lazer, não foram encontraram relações significativas entre esse e os outros já discutidos acima, nas duas escolas. É importante destacar que, diferentemente do que ocorreu com a Escola 2, não houve correlações significativas entre o tempo de lazer e o dedicado às tarefas de ensino-aprendizagem. A distribuição do índice do lazer na Escola 1 se mostrou menos dispersa que a da Escola 2, e concentrada em escores mais elevados.

# Considerações finais

Buscar investigar a escola a partir de uma perspectiva ampla reflete, em nosso entender, o caráter relacional dessa instituição, induzindo a apreensão da mesma em diferentes níveis de análise (sala de aula, instituição e sistema). De acordo com Canário (2004), tal caráter denota as distintas possibilidades que se descortinam no estudo empírico da escola. Isso, de certa forma, é o que há de mais desafiador ao pesquisador da escola: as amplas relações presentes nesta totalidade podem confundi-lo no momento de esboço dos seus esquemas de análise. Nesse sentido, associação do "tempo" com a "escola" pode ser um pano de fundo satisfatório para a produção de conhecimento que dê conta dessa totalidade, sem se perder nas redes que compõem sua multidimensionalidade.

Conforme alerta Sacristán (2008, p. 48), "saber como se constitui o tempo escolar é conhecer a essência da escolarização". Tudo indica – e esse estudo contribuiu para o fortalecimento desta suspeita – que o tempo escolar não se resume apenas ao período passado pelo aluno na escola. Os deveres de casa, os conselhos de classe e reuniões pedagógicas, os outros cursos e aulas de reforço, ou seja, representam todo um tempo vivido para além do turno, cuja compreensão refina a avaliação dos resultados escolares dos estudantes e, de forma mais geral, do desempenho da escola.

Os resultados do *survey* que tratou das dimensões de socialização do tempo dos jovens das duas escolas nos forneceu algumas pistas interessantes sobre esses e outros aspectos. Em primeiro lugar, confirmou-se a suspeita de que muitos jovens já conhecem a rotina do estudo em consonância com o trabalho. Pode-se acrescentar a esse achado que nem sempre os mais pobres são aqueles que estão a ingressar no mundo do trabalho, na medida que não foi encontrada nenhuma relação entre

trabalho e NSE das famílias. Entretanto, a presença maior de alunos da Escola 2 que trabalham parte do dia, fins-de-semana e até mesmo nas férias não seria uma pista do tipo de expectativa familiar e pessoal nutrida em relação ao tempo de escola? Em outras palavras, o menor investimento das famílias da Escola 1 na inserção de seus filhos no mundo do trabalho parece relacionar-se com a expectativa mais positiva para com a escola, o que se reflete no tempo escolar do aluno, visto a partir de uma perspectiva ampliada.

O tempo dedicado às atividades de ensino-aprendizagem também apresentou diferenças importantes na comparação entre as escolas. Os dados indicaram que os alunos da Escola 1 se dedicam mais às atividades escolares e cursos diversos que seus colegas da Escola 2. Como a amostra contou com jovens das séries finais do EF, ou seja, adolescentes, pode-se partir do princípio que boa parte deles já possui autonomia relativa na construção do seu tempo social (PROVENOST e ROYER, 2004). Tal consideração nos ajuda a concluir que a dedicação de parte dos seus dias a essas atividades já foi internalizada por esses adolescentes, o que reforçaria o trabalho pedagógico realizado, pela escola e pelas famílias, na valorização de determinadas tarefas. Sobre esse último aspecto, os dados sugeriram que a escolaridade da mãe é fator de grande relevância no tempo dedicado a tarefas de ensino-aprendizagem dos alunos das duas escolas. Vale também ressaltar que a avaliação que o aluno faz da sua escola não se apresentou relevante, em nenhum dos dois casos, na constituição desse índice do tempo.

Uma dedicação maior aos estudos significaria, necessariamente, menos tempo disponível para outras atividades, em especial aquelas ligadas ao lazer e outras atividades culturais? Os resultados das duas escolas foram conflitantes: na Escola 1 tudo indicou que sim, enquanto que na Escola 2 foi encontrada forte correlação entre o tempo de estudos e o tempo de lazer. Acreditamos que essa característica pode nos contar algo sobre a "qualidade" – avaliada a partir de aspectos como, por exemplo, a duração, concentração e ambiência – do tempo dedicado às tarefas de ensino-aprendizagem. Alguns jovens que participaram do estudo, especialmente os da Escola 1, mantêm uma relação equilibrada entre tarefas escolares e lazer, e este equilíbrio pode ter consequências positivas no desempenho escolar.

# Referências bibliográficas


ELIAS, N. *Sobre o tempo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

SACRISTÁN, J. G. *El valor del tiempo en educación*. Madrid: Ediciones Morata, 2008.

BOURDIEU, P.. *Os três estados do capital cultural,* 1979. In: NOGUEIRA, M. A. & CATANI, A. (orgs.). *Escritos de Educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BOURDIEU, P. e PASSERON, J-C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

RODRIGUES, I. O. *O espaço agrário na sociedade urbano-industrial :o exemplo da produção de hortaliças no município de Teresópolis*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; LEITÃO e MELLO, J. Transição para vida adulta: mudanças por período e coorte. In: CAMARANO, A. A. (org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

CANÁRIO, R. Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. *Revista Perspectiva*, Centro de Ciências de Educação (UFSC). Florianópolis, v. 22, n. 1, pp. 47-78, janeiro/junho, 2004.

PROVONOST, G. L'univers du temps libre et des valeurs chez les jeunnes. Québec: *Presses de l'Université du Quebéc*, 2007.

PROVONOST, G. e ROYER, C.. Les valeurs des jeunes: identité, famille, école, travail. In: *L'annuaire du Québec*, Institut de Nouveau Monde, 2004.

TERESÓPOLIS, RJ. *Projeto político-pedagógico – Escola 1* (mimeo.), 2008.

I (UFRJ/PPGE/GESEd). Doutorando em Educação (Políticas Públicas), pelo PPGE/UFRJ e mestre em Educação pelo mesmo programa. Esse artigo é parte da dissertação "Tempo de escola e tempo fora da escola: uma análise comparativa na rede municipal de Teresópolis/RJ", defendida em 2011.

1 Para cada grupo de variáveis relacionadas ao uso do tempo fora de escola – bem como as que se referiram ao NSE e ao clima da escola – foi calculado um índice agregado para cada indivíduo. Esse índice foi obtido através da média dos valores ponderados (1/frequência) de cada escore indicado no questionário. Assim, temos um índice para NSE, para o tempo dedicado ao trabalho, à aprendizagem, ao lazer e atividades socioculturais e para a escola.

# Educação do campo, disputas territorias e o PRONERA: o Curso Especial de Graduação em Geografia – CeGeo

**Rodrigo Simão Camacho**[I]

## Introdução

A construção da Educação do Campo ocorreu devido à característica de exclusão social e educacional existente historicamente no campo brasileiro. No combate a esta exclusão, os movimentos socioterritoriais camponeses, que já vinham travando uma luta constante pela/na terra, passam a lutar também por uma Educação condizente com sua realidade. Este fato permite que consideremos que a Educação do Campo está diretamente ligada com as disputas territoriais do campesinato com o capital, pois a territorialização do agronegócio significa a desterritorialização do campesinato e, logo, da Educação do Campo. A territorialização do campesinato é a territorialização da Educação do Campo. É necessário disputar territórios com o capital para se efetivar a Educação do Campo.

A Educação do Campo significa o projeto camponês de educação que está integrado ao projeto de desenvolvimento territorial rural proposto pelo campesinato em contraposição ao projeto do agronegócio. Na busca por este projeto de desenvolvimento rural camponês, a luta dos movimentos camponeses permitiu a conquista de políticas públicas de Educação do Campo. Dentre estas políticas públicas de Educação do Campo e desenvolvimento territorial rural temos o PRONERA. O PRONERA é a construção prática da Educação do Campo pensada pelos movimentos camponeses. Esta política pública de gestão tripartite – governo federal, movimentos sociais e universidades – permitiu a formação educacional formal dos camponeses-assentados respeitando as suas características materiais e simbólicas enquanto um modo de vida com as suas especificidades.

A experiência de Educação do Campo do PRONERA analisado em nossa pesquisa foi a do Curso Especial de Graduação em Geografia (convênio INCRA/PRONERA/UNESP/ENFF). Neste curso, entre os anos de 2007 e 2011, estudaram camponeses-assentados militantes dos movimentos socioterritoriais, em sua maioria ligados a Via Campesina, em regime de alternância na UNESP em Presidente Prudente/SP e na Escola Nacional Florestan Fernandes em Guararema/SP. Os conhecimentos apreendidos no Curso irão auxiliar os camponeses em sua militância nos movimentos sociais, na atuação nas escolas dos assentamentos, na proposição de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural etc.

# Por uma educação do campo: o projeto camponês de desenvolvimento territorial no campo

A construção de um novo projeto de Educação do Campo está relacionada com a junção de algumas entidades que em 1998 formaram a Articulação Nacional Por Uma Educação Básica do Campo. Estas entidades que promoveram este movimento foram: ***CNBB, o MST, a Unicef, a Unesco e a UNB*** através do Grupo de Trabalho e Apoio à Reforma Agrária (GTRA). A primeira conferência denominada ***Por uma Educação Básica do Campo*** ocorreu em Luziânia/GO em 1998 (NASCIMENTO, 2003; FERNANDES, 2004). Uma das principais concepções defendidas nesta conferência foi à necessidade de visualizarmos o campo como parte do mundo e não como aquilo que sobra além das cidades. Então, os sem-terra foram pensando essa questão e discutindo-a com os povos do campo: camponeses, quilombolas e indígenas e ficou esboçada essa assertiva nessa Conferência Nacional *Por uma Educação Básica do Campo* de 1998. Era necessário, primordialmente, estabelecer a importância que tem o campo para a partir daí refletirmos acerca de uma Educação do Campo (FERNANDES, 2004).

O primeiro motivo que dá início para a luta pela conquista de uma Educação do Campo é a realidade de exclusão no qual vivem os moradores do campo. Exclusão esta que fez com que os povos do campo[1] (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, camponeses etc.) ficassem a margem dos avanços conquistados na educação pública. Carlos Rodrigues Brandão relata as condições precárias das escolas existentes nas regiões rurais: "[...] tudo o que há são pequenas construções de uma ou duas salas, encravadas em terras cedidas de sítios e fazendas: ***escolas isoladas*** e ***escolas de emergência***, onde o qualificador dos próprios nomes oficiais dispensa qualquer outro adjetivo. [...]". (BRANDÃO, 1999, p.18, grifo do autor)[2].

A realidade dos moradores do campo foi sempre de uma educação que não ultrapassava as séries iniciais do ensino fundamental. E a situação ainda era mais grave com relação aos sem terras. Havia (ainda há) uma grande quantidade de analfabetos no campo. A educação sempre esteve à margem da população excluída do campo (BATISTA, 1995). Tendo em vista que na sociedade capitalista a leitura e a escrita são instrumentos de *status* e poder, quase sempre é considerada um privilégio das classes dominantes, consequentemente as classes subalternas têm poucas oportunidades de dominar os códigos da cultura letrada, ficando submetidos a "[...] privação absoluta ou quase absoluta de símbolos e objetos da cultura letrada [...]". (BRANDÃO, 1999, p. 35).

A pesar de estudos e dados de censos mostrarem uma expansão quantitativa do acesso à escola, ainda é alto as desigualdades sociais e regionais. Existe um índice elevado do número de analfabetos, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Grande parte desta população analfabeta ou com baixa escolaridade são moradores do campo (PAIVA, 2004). No campo, cerca de 45% das crianças de 4 a 6 anos e 10% de 7 a 14 anos não frequentavam a escola em 2000. Três em cada dez jovens ou adultos que moravam nas áreas rurais eram analfabetos. Dos jovens entre 15 e 24 anos havia quase um milhão de analfabetos (IBGE, 2000 *apud* ANDRADE; DI PIERRO, 2004). Os principais motivos apontados como a causa desses números negativos são pela "[...] ***inexistência***

***de centros educativos próximos à moradia***, pela ***falta de transporte escolar*** ou porque as miseráveis condições de vida de suas famílias lhes impunham ***trabalhar em casa ou na roça desde muito cedo***. [...]". (ANDRADE; DI PIERRO, 2004, p. 19, grifo nosso).

A ausência de políticas públicas demonstra a forma de tratamento desigual e discriminatório com relação à população do campo. Esta ação negligente do Estado acarretou em problemas educacionais que perduram há séculos como: ***analfabetismo; crianças, adolescentes e jovens fora da escola, sem escolas; defasagem idade-série; repetência e reprovação; conteúdos inadequados; problemas de titulação, salários e carreira dos seus mestres*** e um atendimento escolar, na maioria das vezes, reduzido a ***quatro primeiras séries do ensino fundamental*** (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2004).

De acordo com Cledson, estudante-camponês do CEGeo e militante do MST da região do Pontal do Paranapanema/SP, os problemas das escolas do campo ainda são grandes: "[...] questão da infra-estrutura, as escolas de mal qualidade, é poucos funcionários, falta biblioteca em muitos cantos, falta uma sala de computadores.. [...]". (ENFF, jul. 2010).

O princípio básico, portanto, para defendermos a necessidade da construção de uma Educação do Campo é o fato de estarmos partindo do pressuposto de que houve um processo histórico de ***exclusão*** dos habitantes do campo do processo educativo formal público. A falta de uma política pública direcionada a atender as necessidades educacionais dos moradores do campo foi um dos fatores que influenciaram a existência de uma grande quantidade de analfabetos presentes no campo.

O campo, também, foi durante muito tempo esquecido pela universidade. A produção científica acerca do campo era bastante precária. Esta realidade começa a ser modificada quando os movimentos socioterritoriais camponeses começam a se manifestar em escala nacional. As pesquisas que tratavam acerca da educação nas áreas rurais eram uma minoria comparada com as pesquisas de educação urbana.

O movimento ***"Por Uma Educação do Campo"*** nasce para combater esta realidade de descaso. Descaso este tanto da Universidade quanto do Estado. O movimento *Por Uma Educação do Campo* começa a exigir dos órgãos governamentais o incentivo a políticas públicas e o financiamento de pesquisas relacionadas às questões educacionais no campo. (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2004).

A exclusão social e educacional dos moradores do campo tem que ser entendida historicamente. No Brasil, a força da ideologia dominante, composta pelas oligarquias agrárias que imperam desde o Brasil colonial, defendia o discurso de que aprender a ler e a escrever para os camponeses era inútil e supérfluo. O argumento era o de que a natureza do trabalho camponês (produção de alimentos a partir manejo com a terra para sua subsistência e a venda de excedentes para a população urbana) não prescindia de formação escolar nenhuma. O próprio modo de vida camponês, *a priori,* era a justificativa para a negação do acesso a educação para os mesmos.

O que a ideologia das classes dominantes do campo pretendia com este argumento era naturalizar as desigualdades sociais e mascarar as diferenças de condições de acesso à educação formal. Estavam difundindo a ideologia de que pensar, ler, escrever e refletir é algo necessário e possível somente à elite dominante. Este é um exemplo da ideologia dominante introduzida na cabeça do oprimido (FREIRE, 1983). O camponês hospedava esta ideologia do opressor e passou a acreditar que a educação não era necessária para ele. Dito de outra forma: "[...] a educação foi vista como um processo desnecessário para aqueles/as que estavam emergidos num mundo onde ***ler, escrever, pensar e refletir não tinha nenhuma utilidade e serventia***. [...]". (NASCIMENTO, 2003, p. 2, grifo nosso).

A história do Brasil é construída a partir de uma tradição política autoritária, oligárquica, patrimonialista e burocrática. Devido a esta característica histórica, o Brasil sofre de profundas desigualdades sociais, dentre elas, o ***analfabetismo*** (JESUS, 2004). De acordo com Claudemiro Godoy do Nascimento (2003), com o objetivo de manter o *status quo,* as elites dominantes sempre negaram o direito à educação para os povos do campo. Quando ofereceriam uma educação era sempre voltada para a submissão. Este fato ocorreu desde o período colonial onde, a partir dos missionários católicos, a educação foi pensada para os indígenas de maneira a domesticá-los, torná-los mais dóceis e passivos para facilitar sua escravização. Era uma educação colonizadora que seguia a lógica do capital mercantilista-imperialista.

Um dos objetivos dessa educação era difundir a ideologia dominante que impunha a estes sujeitos, como pensar, para que pensar, como pensar e o porquê pensar. Houve neste processo, a constituição de uma representação ideológica dos camponeses como se fossem sujeitos ignorantes e facilmente manipuláveis. Estas representações acabaram sendo aceitas pelos próprios camponeses. Assim, a educação direcionada para o espaço rural sempre teve a intenção de difundir os ***interesses dominantes***. Sempre foi uma ***escola adestradora*** e não emancipatória. Além do que, a educação rural se reduzia à escolinha da roça isolada de classes multiseriadas.

Esta escola que estava no campo não era uma escola ***do campo***, uma escola ***do território camponês***. Era uma escola ligada a um modelo pedagógico domesticador de tradição ruralista de dominação. A escola do campo tem como referência teórica-política-ideológica-cultural as experiências dos movimentos socioterritoriais camponeses. Como explica Bernardo Mançano Fernandes:

> [...] as diferenças entre ***escola no campo e escola do campo*** são pelo menos duas: enquanto escola no campo representa um modelo pedagógico ligado a uma ***tradição ruralista de dominação***, a escola do campo representa uma proposta de construção de uma pedagogia, tomando como referências as diferentes ***experiências dos seus sujeitos: os povos do campo***. (2004, p. 142, grifo nosso).

Essa escola que estava no campo, mas que era uma escola ligada tradição ruralista da dominação, preparou o camponês para a subordinação ao capital de uma forma domesticadora e alienante. O resultado do processo de territorialização do capital no campo e urbanização acelerada, intensificada por uma educação rural domesticadora, foi o de desterritorialização de muitos

camponeses e sua transformação em moradores de periferias urbanas, trabalhadores assalariados urbanos e bóias-frias (BATISTA, 1995; CAMACHO, 2008).

Faz-se necessário rompermos com esta ideologia dominante presente no Estado e na Universidade de que a educação oferecida para os povos do campo não tem necessidade de ter boa qualidade, bastando às "primeiras letras". Como já explicitado, esta concepção é produto do discurso dominante de que o camponês não necessita de saber ler, escrever, pensar ou refletir, devido à natureza de seu trabalho e de seu modo de vida. Com esta ideologia, os camponeses teriam que se contentar com as precárias condições educacionais até hoje oferecida a eles: uma escola de péssimas condições de infra-estrutura com professores mal preparados e mal remunerados.

> [...] A imagem que sempre temos na academia, na política, nos governos é que para ***a escolinha rural qualquer coisa serve***. Para mexer com a enxada não há necessidades de muitas letras. [...]. Em nossa história domina a imagem de que a escola no campo tem que ser apenas a ***escolinha rural das primeiras letras. A escolinha cai não cai, onde uma professora que quase não sabe ler ensina alguém a não saber quase ler***. (ARROYO, 2004, p.71, grifo nosso).

Esta ideologia dominante que concebe o camponês como inferior aos demais trabalhadores da cidade e, especialmente, aos que dominam a cultura letrada, pode ser percebida na crítica feita na letra de uma canção sertaneja que narra em uma metáfora à forma superior e discriminatória pela qual a caneta – representando os trabalhadores intelectuais e as classes dominantes portadoras de uma cultura letrada – trata a enxada – que representa o campesinato desprovido da cultura letrada. Vejamos o que diz a letra:

> Certa vez uma ***caneta*** foi passear lá no sertão
> Encontrou-se com uma ***enxada***, fazendo a plantação.
> A enxada muito humilde foi lhe fazer saudação,
> Mas a caneta soberba não quis pegar sua mão.
> E ainda por desaforo lhe passou uma repreensão.
> Disse a caneta pra enxada não vem perto de mim, não
> Você está suja de terra, de terra suja do chão
> Sabe com quem está falando, veja sua posição
> E não se esqueça à distância da nossa separação.
> Eu sou a caneta soberba que escreve nos tabelião
> Eu escrevo pros governos as leis da constituição
> Escrevi em papel de linho, pros ricaços e barão
> Só ando na mão dos mestres, dos homens de posição.
> A enxada respondeu: que bateu vivo no chão,
> Pra poder dar o que comer e vestir o seu patrão
> Eu vim no mundo primeiro quase no tempo de adão
> Se não fosse o meu sustento não tinha instrução.
> Vai-te caneta orgulhosa, vergonha da geração
> A tua alta nobreza não passa de pretensão

Você diz que escreve tudo, tem uma coisa que não
É a palavra bonita que se chama.... educação![3] (grifo nosso).

Apesar do reconhecimento da educação como um direito humano desde a década de 1980, este reconhecimento não chegou até o campo. Não houve a exclusão total dos habitantes do campo com relação a esta conquista, porém, este direito ficou apenas no nível abstrato do conceito de cidadania e não alcançou às especificidades concretas necessárias a realidade do campo (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2004). O sistema educacional do campo sempre foi tratado como um elemento residual. A consequência dessa desigualdade foi à negação aos povos do campo dos direitos conquistados nas décadas anteriores. Nem mesmo as pedagogias progressistas foram capazes de assimilar a importância da construção de uma educação que respeite as especificidades dos povos do campo. Isto porque "As políticas educacionais no Brasil padecem de uma indefinição de rumos. E as políticas para campo ainda mais. ***A escola no meio rural passou a ser tratada como resíduo do sistema educacional brasileiro*** [...]". (ARROYO; CALDART; MOLINA, 2004, p.10, grifo nosso).

Em síntese, as razões primordiais que levaram a busca por um projeto de educação diferenciado, denominado de *Por Uma Educação do Campo,* era, de um lado, a marginalização social e educacional no qual viviam os moradores do campo na época. E esta situação de miséria, desigualdade social e avanço destrutivo do capital no campo se complementavam com a ausência de políticas públicas para a educação no campo. E, de outro lado, a luta pela Educação do Campo se torna possível pelo fato de os movimentos socioterritoriais camponeses estarem construindo sua luta pela terra e por um outro projeto de desenvolvimento para a sociedade diferente do projeto do agronegócio (CALDART, 2005).

Dessa forma, a luta pela Educação do Campo tem origem nos problemas socioeconômicos e educacionais enfrentados pelos camponeses e, consequentemente, na busca de soluções por parte dos movimentos socioterritoriais camponeses. A necessidade de frear o capitalismo e sua destruição no campo é uma outra marca do processo de construção da Educação do Campo. É nesse contexto de contradições e lutas para a superação dessas contradições vividas no campo, que a educação surge como um elemento de resistência para auxiliar na luta pela terra e pela permanência na terra a fim de possibilitar a reprodução do camponês enquanto modo de vida e classe social (CAMACHO, 2008). Logo, a conquista da Educação do Campo é uma condição fundamental para o exercício da ***cidadania dos povos do campo*** (FERNANDES, 2004).

# A educação do campo e as disputas territoriais no campo

A característica primordial desse movimento de Educação do Campo é a luta da sociedade civil organizada em oposição ao modo de vida imposto pela ***sociabilidade-territorialidade do capital*** (MOLINA, 2012). A Educação do Campo se desenvolve, concomitantemente, a intensificação das disputas territoriais no campo. O capital transnacional se territorializa no campo acirrando a luta de classes e causando a expropriação dos camponeses (CALDART, 2010).

Mas, também, ao mesmo tempo, temos a desterritorialização do capital nos territórios conquistados pelos movimentos socioterritoriais. É a conquista e a resistência nestes territórios que permitem a criação e a reprodução de uma Educação do Campo. A conquista dos territórios camponeses pode significar a territorialização da Educação do Campo. Tendo em vista que a luta de classes se manifesta espacialmente no embate pelo controle territorial, o território passa a ser para a geografia uma categoria de análise fundamental, sendo assim, devem ser reveladas as lógicas antagônicas existentes na produção desses territórios. Logo, entender o que é o ***território camponês***, e o que é o ***território do agronegócio*** são de suma importância para a construção de uma concepção teórica-política-ideológia que interprete a realidade em sua essência e que auxilie na construção de uma Educação do Campo adequada a lógica material e simbólica de reprodução da territorialidade do campesinato e que auxilie em seu processo de luta.

Pelo fato de a Educação do Campo ser uma ***Educação Territorial*** (FERNANDES, 2008), quando falamos que está ocorrendo um processo de ***territorialização da Educação do Campo*** significa que esta educação está diretamente relacionada com a perspectiva de ***criação de territórios*** a partir de uma "***lógica camponesa***". Onde os mesmos sejam os sujeitos da produção de seus ***territórios/territorialidades***[4]. Espaços que tem como marca suas vontades, capacidades, emoções, necessidades etc.

O processo de territorialização da Educação do Campo tem como pressuposto básico a construção de um conhecimento dialogicamente com "os de baixo". A educação tem que ser condizente com o território/territorialidade no qual ele pertence. Logo, a Educação do Campo tem que ser parte do processo de ***re-criação da identidade territorial camponesa***. É uma educação criada de acordo com as necessidades exigidas no decorrer do processo de produção/reprodução material e simbólica da re-criação camponesa, que permita a produção/reprodução de seu modo de vida em seus territórios. Como disse *Gilvan Santos*[5]: "A educação do campo/do povo agricultor/precisa de uma enxada/de um lápis, de um trator/precisa educador/pra tocar conhecimento/o maior ensinamento/é a vida e seu valor...".

Todavia, para que existam territórios camponeses e para que a Educação do Campo se territorialize, também, se faz necessário ***romper com a lógica capitalista de produção***. Este é o ponto central da discussão da Educação do Campo pensada a partir da lógica dos movimentos socioterritoriais camponeses. ***A territorialização da Educação do Campo tem que ser contrária a territorialização do capital monopolista no campo (agronegócio).*** Pois, quando o capital se territorializa, concentrando a terra, os camponeses são desterritorializados de suas terras. Assim, neste processo de territorialização da Educação do Campo estão intrínsecos uma concepção de resistência e de ruptura ao capital no campo.

A territorialização da Educação do Campo ocorre na medida em que os camponeses vão geografando/territorializando e historicizando/temporalizando as relações socioespaciais a partir de suas identidades/territorialidades. Vão escrevendo/grafando no espaço suas marcas de classe e modo de vida. Criando/recriando essas relações humanizadoras/socializadoras num processo dialético/dinâmico e, portanto, inacabável (CAMACHO, 2008).

A territorialização da Educação do Campo é produto e, concomitantemente, instrumento da luta dos movimentos socioterritoriais camponeses e, portanto, a territorialização de um significa, também, a territorialização do outro. Partindo do princípio de que a territorialização camponesa busca a destruição dos territórios do agronegócio, logo, o projeto de Educação do Campo é um projeto de luta de classes. Da classe camponesa contra a classe dos empresários do agronegócio. Corroborando neste sentido, afirma Roseli Salete Caldart: "[...] A Educação do Campo precisa pensar a educação do conjunto da população do campo, mas seu projeto educativo está sendo construído desde uma ***perspectiva de classe*** e desde a ***experiência política e pedagógica dos movimentos sociais camponeses***. [...]". (2004, p.30, grifo nosso).

A Educação do Campo – na perspectiva do Paradigma da Questão Agrária[6] – é, necessariamente, um projeto de ***oposição ao agronegócio***, pois é formada pelos sujeitos da resistência que esse modelo de desenvolvimento capitalista no campo quer desterritorializar. A oposição da Educação do Campo ao agronegócio reflete a luta de classes no campo, bem como a disputa territorial que a classe camponesa trava com os empresários do agronegócio no espaço rural.

# A educação do campo e as políticas públicas: o PRONERA e o Curso Especial de Graduação em Geografia

> [...] a Educação do Campo nasceu das demandas dos movimentos camponeses na construção de uma política educacional para os assentamentos de reforma agrária. Este é um fato extremamente relevante na compreensão da história da Educação do Campo. Dessa demanda também nasceu o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) e a Coordenação Geral de Educação do Campo. ***As expressões Educação na Reforma Agrária e Educação do Campo nasceram simultaneamente, são distintas e se complementam.*** A Educação na Reforma Agrária refere-se às políticas educacionais voltadas para o desenvolvimento dos assentamentos rurais. Neste sentido, ***a Educação na Reforma Agrária é parte da Educação do Campo***, compreendida como um processo em construção que contempla em sua lógica a política que pensa a educação como parte essencial para o desenvolvimento do campo. (FERNANDES, 2006, p. 28, grifo nosso).

Para Mônica Molina, o Pronera é a construção teórica-prática da Educação do Campo. Ele está vinculado ao Movimento da Articulação Nacional Por uma Educação do Campo. Os dois movimentos fazem parte do mesmo tempo histórico. O Pronera funciona como uma espécie de indutor da própria reflexão e de muitas ações da Educação do Campo. Este programa tem como objetivo a construção de uma educação adequada à lógica do trabalho e da cultura nos territórios dos povos do campo em busca de uma outra forma de desenvolvimento. Em suas palavras, o Pronera está "[...] realimentando as práticas educacionais em que os sujeitos, o seu território, as formas de organização do trabalho, a cultura, são fundamentais para instituição de ***um outro modelo desenvolvimento, socialmente justo e ecologicamente sustentável***". (2004, p. 61, grifo nosso).

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária é uma política pública de Educação do Campo desenvolvida nas áreas de Reforma Agrária. Seu principal objetivo é fortalecer o meio rural enquanto território de vida em todas as suas dimensões: econômicas, sociais, políticas, culturais e éticas. O Programa nasceu em 1998 da luta das representações dos movimentos sociais e sindicais do campo. Implantação deste programa permitiu que milhares de jovens e adultos, trabalhadores das áreas de Reforma Agrária tenham o direito do acesso a diferentes níveis de ensino (BRASIL/PRONERA, 2011).

A inserção da Educação do Campo na agenda pública se dá a partir da ação dos movimentos socioterritoriais camponeses, sobretudo, do MST. As experiências educativas alternativas que vinham desenvolvendo em seus acampamentos e assentamentos foram sistematizadas nos seminários e encontros regionais e nacionais a partir da segunda metade da década de 1990. Foi quando em 1998 ocorreu a ***1ª Conferência Nacional Por Uma Educação Básica no Campo***, cujo objetivo era de sensibilizar a sociedade e os órgãos governamentais acerca da importância de implantação das políticas públicas para garantir o direito de uma educação adequada para a população do campo. No contexto da implementação de ***ações educativas para a população dos acampamentos e assentamentos rurais***, é que foi elaborada a proposta do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) (ANDRADE; DI PIERRO, 2004).

Então, em abril de 1998 o Pronera foi criado com o objetivo de proporcionar educação aos jovens e adultos moradores dos assentamentos de Reforma Agrária. No entanto, apesar de ter iniciado suas atividades com a educação de jovens e adultos, já em 1999 ampliou suas modalidades educativas para os cursos técnicos/profissionalizantes e os de ensino superior, sendo que atualmente conta, também, com pós-graduação. O Pronera compreende hoje as ações de alfabetização de jovens e adultos, escolarização nos níveis fundamental, médio, superior e pós-graduação, formação continuada de professores, formação técnico-profissional para a saúde, a comunicação, a produção agropecuária e a gestão do empreendimento rural. Todas estas modalidades de educação estão pautadas em ***metodologias de ensino adequadas a realidade sociocultural do campo*** (ANDRADE; DI PIERRO, 2004).

No período de 1998 a 2010, o Pronera foi responsável pela escolarização e formação de cerca 400 mil jovens e adultos assentados e/ou acampados da reforma agrária. O Programa capacitou cerca de 300 profissionais egressos dos cursos de ciências agrárias para atuarem na Assessoria Técnica, Social e Ambiental junto aos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária e agricultura familiar (BRASIL/PRONERA, 2011).

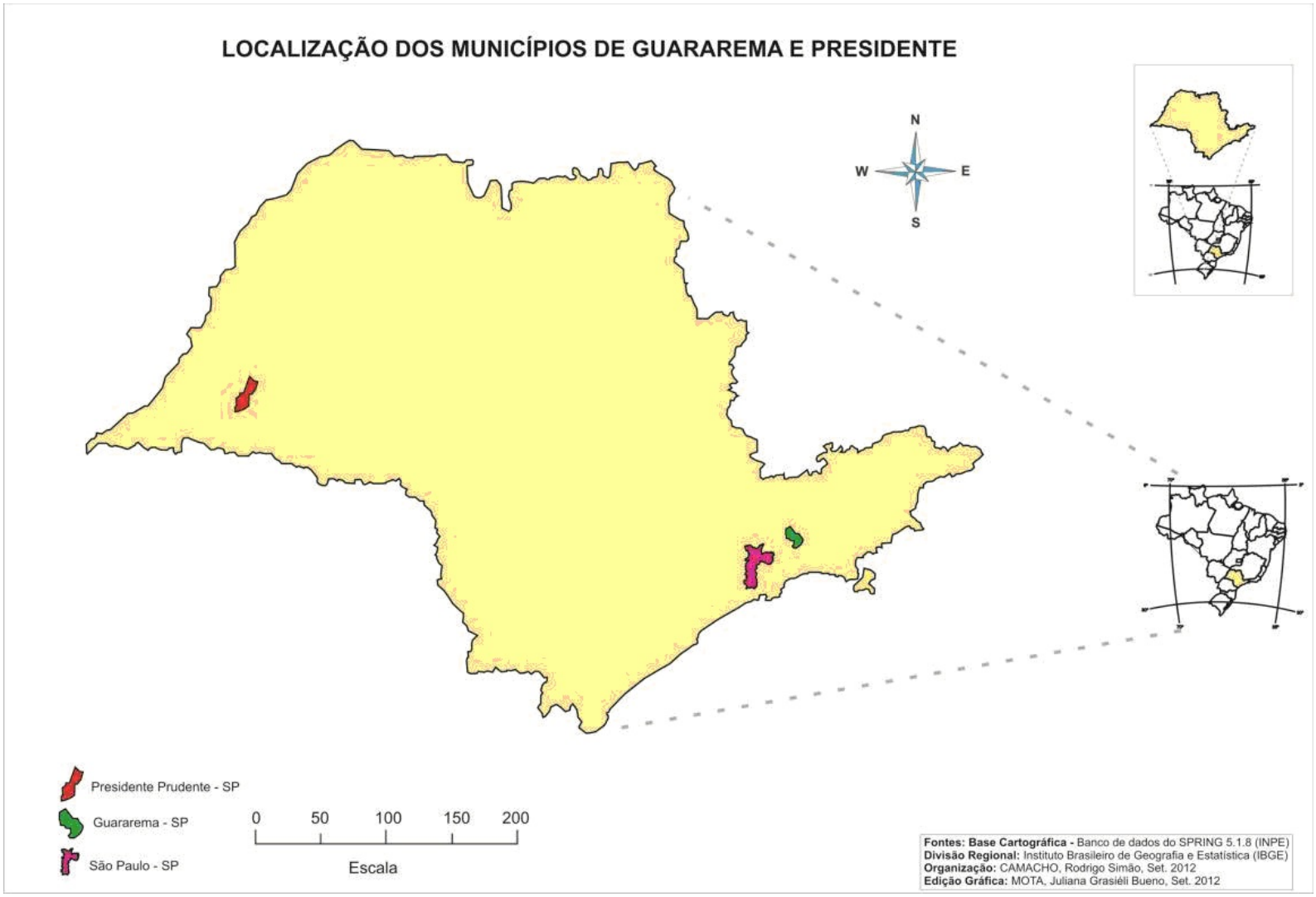
O PRONERA ocorre por meio de uma parceria entre ***universidades, movimentos sociais e governo federal*** (Superintendências Regionais do Incra). Por isso, este é um ***modelo de gestão tripartite***. O grau de democracia na gestão compartilhada depende das características dos parceiros, isto é, do envolvimento e da forma de participação de cada sujeito (JESUS, 2004). As ***universidades*** cumprem as seguintes funções: fazer a mediação entre os movimentos sociais e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), fazer a gestão administrativo-financeira e a coordenação pedagógica dos projetos. Os ***movimentos sociais*** estão representados, principalmente, pelo MST, pelos sindicatos filiados a Confederação Nacional dos Trabalhadores

da Agricultura (Contag) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Eles fazem a ligação direta com a comunidade. O ***Incra*** é responsável pelo acompanhamento financeiro, logístico e pela articulação interinstitucional (ANDRADE; DI PIERRO, 2004).

No caso específico do ***Curso Especial de Graduação em Geografia: licenciatura e bacharelado*** a entidade solicitante para a aprovação do convênio foi a ***Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP)***, e as entidades parceiras foram: ***INCRA*** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Associação Estadual de Cooperação Agrícola – ***AESCA / SP*** e ***ENFF*** – Escola Nacional Florestan Fernandes (FCT/UNESP, [2005?]).

É na perspectiva dos movimentos socioterritoriais camponeses que podemos pensar a lógica que permeia a construção do Curso Especial de Graduação em Geografia para Assentados (CEGeo) na FCT/Unesp de Presidente Prudente (convênio Incra/Pronera). Este curso tem como metodologia a Pedagogia da Alternância, ou seja, alterna o Tempo Escola (TE) com o Tempo Comunidade (TC). Nos meses de Janeiro e Fevereiro os educandos ficam o Tempo Escola na Unesp – Presidente Prudente/SP – e em Julho e Agosto, ficam o Tempo Escola na Escola Nacional Florestan Fernandes – Guararema/SP.Vejam a localização destes municípios no **Mapa 01**:

**Mapa 1 – Localização dos municípios de Presidente Prudente e de Guararema – SP.**



Os conhecimentos adquiridos no bacharelado e licenciatura objetivam formar Geógrafos e Professores que auxiliem no ***desenvolvimento territorial*** de sua comunidade, formando professores e geógrafos militantes dos movimentos sociais. Seus educandos, em sua maioria, são integrantes dos movimentos camponeses ligados a Via Campesina: MST, MPA, MAB, MMC e PJR. A partir de trabalho de campo na Unesp e na Escola Nacional Florestan Fernandes pudemos enxergar que os estudantes-militantes dos movimentos socioterritoriais camponeses entendem que o curso de geografia lhes auxiliam em vários aspectos em suas lutas, entre eles, podemos citar: permite visualizar as disputas territoriais entre o campesinato e o agronegócio; qualificar o debate contra o agronegócio; entender as contradições do desenvolvimento do capitalismo no campo; compreender as relações naturais e sociais dos territórios camponeses etc.

Para compreendermos este processo a partir dos próprios estudantes-militantes dos movimentos socioterritoriais camponeses. O estudante-camponês do Curso Especial de Graduação em Geografia, Adilson[7], fala a respeito da importância que tem a pesquisa para ele. Entende que a pesquisa está inserida no contexto da relação teoria-prática que ajuda a descoberta de novos horizontes. Permite qualificar o debate acerca da Reforma Agrária, acerca dos objetivos que tem o MST, entre eles à educação. Ao registrar o conhecimento por meio da elaboração do produto final da pesquisa, pode auxiliar, inclusive, na conquista da transformação da sociedade. Em suas palavras:

> Importante a gente pesquisar porque ***ajuda a gente a enxergar perspectivas novas*** [...] Então, pesquisar, trazer elementos novos da teoria, *né*, que é essa ***relação de teoria com a prática***, ajuda a gente a ter novos horizontes, outras possibilidades. [...]. Possibilita uma abertura, da sociedade debater, dos pesquisadores, de outras pessoas debater a proposta de reforma agrária, *né*, a proposta de educação do MST [...]. Contribui *pra* uma nova construção de um outro projeto de sociedade que a gente visualiza. [...]. (ENFF, jul. 2010).

O segundo estudante-camponês é uma liderança do MST de Goiás. Nesta fala, podemos pensar a relação existente entre o Curso Especial de Geografia (CEGeo) e a luta dos movimentos socioterritoriais camponeses, pois o mesmo discorre acerca da possibilidade que a geografia nos traz de ler a realidade para poder traçar estratégias contra o capital. Nesta resposta fica clara a absorção do conceito de território, mas especificamente, de disputas territoriais e podemos visualizar como na prática essa teoria pode se materializar na conquista e na organização do território. Valdir[8], militante do MST, descreve as contribuições do curso para a luta do movimento assim:

> O curso vai nos ajudando, dá um conjunto de elementos, de compreensão, de ***teoria***, de contato com muita coisa que ajuda a gente ***pensar nossa prática***, nossa estratégia, nossa ação. [...] Construir estratégia para avançar, para conquistar novas áreas. O curso nos ajuda trazer elementos, teorias, *né*, que ajuda a gente explicar, compreender, ter elementos de qualificar nossa intervenção, e a nossa elaboração de estratégia de ação. Então, o curso tem sido bastante importante, tem ajudado inclusive nas reflexões, nas elaborações, nos debates, nas proposições, [...] quer dizer, ela ajuda a gente na discussão da conquista do espaço, na conquista do latifúndio, ***na disputa do território***, e na organização desse espaço, essa que é a

combinação que a geografia nos dá elementos *pra* ***conquistar e se organizar nesse espaço conquistado***. (ENFF, jul. 2010).

## Considerações finais

A Educação do Campo significa a resistência política e cultural do campesinato frente ao avanço do agronegócio no campo. A consolidação das experiências de Educação do Campo demonstram a territorialização da luta dos movimentos socioterritoriais camponeses, bem como a conquista de territórios não-capitalistas por parte dos camponeses.

Fruto da luta dos movimentos socioterritoriais, atualmente, ela é um instrumento de luta dos movimentos camponeses que permite a qualificação do debate e o aprimoramento das estratégias de luta contra o capital. Neste sentido, a incorporação dos conhecimentos geográficos, adquiridos no CEGeo, na luta dos movimentos socioterritorias camponeses permite o fortalecimento nas disputas territoriais contra o capital.

## Referências


ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. A construção de uma política de educação na reforma agrária. In: ANDRADE, Marcia Regina; PIERRÔ, Maria Clara Di; MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de *et al* (Orgs.). **A educação na Reforma Agrária em perspectiva**. São Paulo: Ação Educativa; Brasília: PRONERA, 2004. p. 19-54.

ARROYO, Miguel G.; CALDART, Roseli S.; MOLINA, Mônica C. Apresentação. In: _____ (org.). **Por uma educação do campo**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 7-18.

ARROYO, Miguel Gonzalez. A educação básica e o movimento social do campo. In: ARROYO, Miguel G.; CALDART, Roseli S.; MOLINA, Mônica C. (Org.). **Por uma educação do campo**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 67-86.

BATISTA, Luiz Carlos. **Cadernos de formação**: uma contribuição à formação do professor de geografia e a sua atuação em zona rural. Aquidauana: UFMS, 1995.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O trabalho de saber**: cultura camponesa e escola rural. Porto Alegre: Sulina, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). **Manual de Operações do Pronera**. Brasília: MDA/INCRA, 2011.

CALDART, Roseli Salete. Educação do campo: notas para uma análise de percurso. In: MOLINA, Mônica Castagna (Org.). **Educação do campo e pesquisa II**: questões para reflexão. Brasília – DF:

MDA/MEC, 2010. p. 103-126. (Série NEAD Debate, 20).

CALDART, Roseli Salete. Elementos para a construção de um projeto político e pedagógico da educação do campo. In: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia M. S. A. de (Org.). **Por uma educação do campo**: contribuições para a construção de um projeto de educação do campo. Brasília, DF: Articulação Nacional: "Por Uma Educação do Campo", 2004. p. 13-53. (Por uma Educação do Campo, 5).

CALDART, Roseli Salete. **Momento atual da educação do campo**. Disponível em: <http://www.nead.org.br/artigodomes/imprime.php?id=27>. Acesso em: 02 jul. 2005.

CAMACHO, Rodrigo Simão. **O ensino da geografia e a questão agrária nas séries iniciais do ensino fundamental**. 2008. 462 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana, 2008.

FCT/UNESP. Faculdade de Ciências e Tecnologia/Universidade Estadual Paulista. **Curso de geografia**: licenciatura e bacharelado. Projeto Político-Pedagógico. Presidente Prudente, [2005?]. (não publicado).

FERNANDES, Bernardo Mançano. Apresentação. In: PEREIRA, J. H. V.; ALMEIDA, R. A. (Org.). **Educação no/do campo em Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, MS: UFMS, 2008. p. 135-160. (Fontes Novas).

FERNANDES, Bernardo Mançano. Os campos da pesquisa em Educação do Campo: espaço e território como categorias essenciais. MOLINA, Mônica Castagna (Org). **Educação do Campo e Pesquisa**: questões para reflexão. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006. p. 27-40.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária**: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/nera/arti.php>. Acesso em: 20 mai. 2009.

FERNANDES, Bernardo Mançano; MOLINA, Mônica Castagna. O campo da educação do campo. In: MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de (Org.). **Por uma educação do campo:** contribuições para a construção de um projeto de educação do campo. Brasília: Articulação Nacional "Por Uma Educação do Campo", 2004. p. 53-91. (Por Uma Educação do Campo, 5).

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de. Pronera e a construção de novas relações entre estado e sociedade. In: ANDRADE, Marcia Regina; PIERRÔ, Maria Clara Di; MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de *et al*. (Orgs.). **A educação na Reforma Agrária em perspectiva**. São Paulo: Ação Educativa; Brasília: PRONERA, 2004. p. 89-100.

MOLINA, Mônica Castagna. Políticas Públicas. In: CALDART, Roseli Salete *et al*. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 587-596.

MOLINA, Mônica Castagna. Pronera como construção prática e teórica da educação do campo. In: ANDRADE, Marcia Regina; PIERRÔ, Maria Clara Di; MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de *et al* (Orgs.). **A educação na Reforma Agrária em perspectiva**. São Paulo: Ação Educativa; Brasília: PRONERA, 2004. p. 61-85.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. Pedagogia da resistência cultural: um pensar a educação a partir da realidade campesina. In: ENCONTRO REGIONAL DE GEOGRAFIA, 8, 2003, Goiás. [**Trabalhos apresentados**], [S.L: s.n.], p. 1-11. Mimeografado.

PAIVA, Irene Alves de. Escolaridade, inclusão e participação no Pronera. In: ANDRADE, Marcia Regina; PIERRÔ, Maria Clara Di; MOLINA, Mônica Castagna; JESUS, Sonia Meire Santos Azevedo de *et al* (Orgs.). **A educação na Reforma Agrária em perspectiva**. São Paulo: Ação Educativa; Brasília: PRONERA, 2004. p. 103-113.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

I Doutorando em Geografia FCT/Unesp *campus* Presidente Prudente/SP. Membro do NERA e Bolsista Fapesp.

1 Os povos do campo podem ser pensados como sinônimo das classes territoriais ou sujeitos com identidade territorial.

2 Pesquisa realizada por Carlos Rodrigues Brandão (1999) na região do Alto Paraíba.

3 Zico e Zeca. Música: A Caneta e a Enxada

4 "[...] a vida é tecida por relações, e daí a territorialidade pode ser definida como um conjunto de relações que originam um sistema tridimensional sociedade – espaço – tempo [...]". (RAFFESTIN, 1993, p.160).

5 Música: A Educação do Campo. Cantares da Educação do Campo.

6 O Paradigma da Questão Agrária é formado por autores que defendem que a Questão Agrária é um problema estrutural, logo, somente poderá ser resolvido com a luta contra o capitalismo (FERNANDES, 2009). Pelo fato de os pressupostos teórico-metodológicos que compõe este paradigma ser o materialismo histórico e dialético, perpassa todos os autores e vertentes desse paradigma os seguintes elementos de análise: o conflito, a contradição, a sociedade em movimento, as perspectivas de superação do capitalismo, a busca pelo socialismo e a luta de classes.

7 Município de Valadares, assentamento (Barro) Azul, militante do MST.

8 Nascido numa comunidade camponesa no extremo norte do Rio Grande do Sul, município de Alpestre, iniciou a militância social neste município.

**EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO**

# Políticas de formação continuada de professores na RMC: o caso de Monte Mor e Campinas

**Wisllayne Ivellyze de Oliveira Dri[I]; Marilú Dascanio Ramos[II]**

## Introdução

A pesquisa apresentada a seguir insere-se em uma pesquisa maior que é o "PROJETO BANCO DE DADOS – Descentralização e formação continuada de professores: novas articulações institucionais na RMC[1]" realizada pelo GPPE – Grupo de Políticas Públicas em Educação e coordenada pelo Professor Dr. Vicente Rodriguez (FE/UNICAMP). Para tanto, o objetivo principal da pesquisa é analisar as propostas de formação continuada de professores nos sistemas municipalizados e a construção de um banco de dados com informações sobre os 19 municípios da RMC, dos quais estão inseridas as cidades de Campinas e Monte Mor, recortadas e estudadas com maior profundidade nesta investigação. Sendo assim, utilizar-se-á como instrumento de análise os dados encontrados nos censos do Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (INEP), nas avaliações institucionais (Prova Brasil, Saresp), nos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) e nos dados coletados pela equipe de pesquisa[2], através de dois instrumentos de coleta formulados pelo grupo: o primeiro foi um formulário eletrônico enviado em maio de 2012 para todas as Secretarias Municipais de Educação da RMC. Posteriormente, para efeito de aprofundamento nos dados referentes a formação continuada de professores fez-se uso de um roteiro "matriz" para coleta de dados. Estes dados foram "territorializados" permitindo a realização de cruzamentos de variáveis e análises qualitativas que apoiarão as hipóteses e as discussões sobre a formação continuada de professores na RMC e nos municípios destacados.

No Brasil as políticas públicas de educação percorreram caminhos que levaram a um forte processo de descentralização, acompanhado do surgimento de diversas parcerias entre o Estado e a sociedade civil[3] para a execução dos serviços educativos. Soma-se a isso a questão da Formação de Professores que ao longo dos anos de 1990 é induzida, principalmente, pelos organismos internacionais, como um dos eixos para melhoria da educação básica nos países em desenvolvimento. Dessa forma, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases) de 1996 regulamentou que a formação inicial do professor ocorresse obrigatoriamente em nível superior e a formação inicial e continuada tornou-se um direito dos profissionais da educação básica e, ao mesmo tempo, responsabilidade do Estado.

Define-se descentralização como a "institucionalização no plano local de condições técnicas para a

implementação de tarefas de gestão de políticas sociais" (ARRETCHE, 1999, p. 11). Partindo desse preceito, a descentralização pode assumir a forma de estadualização ou municipalização, dependendo de qual a esfera de governo que irá assumir as atribuições. No entanto, é fundamental que se entenda que a descentralização vai muito além da simples transferência do poder de uma esfera governamental para outra, a descentralização exige o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade, nas quais as demandas da população sejam efetivamente colocadas em pauta (CHARLOT; BOUVEAU, 1999). Ademais, não se deve analisar o processo de descentralização/municipalização como um fenômeno isolado, pois este integra uma lógica economicista-instrumental, articulada com o projeto de sociedade em implementação no país, totalmente alinhado e subordinado aos ordenamentos do processo de acumulação capitalista impostos pelas grandes potencias mundiais e seus organismos de controle (FIORI, 2001).

Tal cenário na esfera municipal gerou a constituição das Regiões Metropolitanas que são formuladas na constituição (outorgada) de 1967. Assim, a Constituição de 1988 passa para os estados a competência para criação de Regiões Metropolitanas, antes pertencentes a União. A década de 90 apresenta uma expansão de novas Regiões administrativas que passam de 9 em 1988 para 27 em 2009.

A RMC foi criada em 19 de junho de 2000 pela Lei Completar Estadual nº 870 sendo constituída por 19 municípios. Encontra-se nessa região um elevado nível de riqueza e desenvolvimento, com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de 22.000 reais e um IDH de 0.835 destaca-se bem a frente das médias estaduais e nacionais de desenvolvimento. A elevada renda per capita de R$ 19.822, quando comparada com os R$ 13.725 do Estado de São Paulo e os R$ 6.170 do Brasil fazem esta região figurar em posição de destaque nacional. Ademais, a RMC desempenha um importante papel econômico para São Paulo devido a sua posição estratégica no sistema de transportes, além disso, estabelece relações produtivas tanto com a Região Metropolitana de São Paulo quanto com o interior do Estado (DEDECCA; MONTALI; BAENINGER, 2009). E ainda, a importância desta região pode ser corroborada pela presença de centros inovadores no campo das pesquisas científica e tecnológica, bem como do Aeroporto de Viracopos – o segundo maior terminal aéreo de cargas do País, localizado no município de Campinas (CD-RMC, 2012).

Como o processo de descentralização os entes federados, frente à necessidade de ofertar Formação Continuada de Professores e a obrigatoriedade das leis nacionais, passaram a desenvolver políticas mais direcionadas e organizadas, principalmente sob o formato institucionalizado das redes de formação. Para tanto, em 2004 foi criada pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) a Rede Nacional de Formação Continuada da Educação Básica e em 2005 a UAB – Universidade Aberta do Brasil. Entretanto, percebe-se que em um contexto geral os programas de formação surgem no bojo das políticas de avaliação e com foco na melhoria da qualidade de educação e para tanto apresentam ofertas formativas com caráter técnico, pontuais, com atividades descontínuas, fragmentadas, separadas da formação inicial, sujeitas as vicissitudes do governo, expressivamente na modalidade EAD e em alguns casos em parceria com o setor privado. Tudo isso, desconsiderando outras políticas importantes para a educação e o desenvolvimento profissional docente como a valorização salarial do professor e a melhoria na condição de trabalho.

Nesse ínterim, tais questões apresentadas foram identificadas nos municípios de Campinas e Monte Mor, ambos pertencentes ao estado de São Paulo e integrantes da RMC. Essas cidades foram escolhidas, pois dentro dessa região, apresentam muitas diferenças e norteiam as políticas de Formação Continuada de Professores (FCP) de modo bastante discrepante. Monte Mor é uma cidade de pequeno porte com 50.186 habitantes, um PIB *per capita* de 24.086,21, considerado um dos mais baixos em relação a RMC, com um rede de 538 professores e um sistema educativo municipal extremamente atrelado ao setor privado, contando com a assessoria de duas empresas educativas que realizam a FCP na cidade. Já Campinas é a principal cidade da região, considerada de grande porte, pois conta uma população de 1.088.611 habitantes[4] com um PIB *per capita* em reais de 29.731,98 (SEADE, 2009) o 7º maior PIB da RMC, sendo uma cidade que se destaca por concentrar grandes universidades e ser considerado um pólo tecnológico, com uma rede municipal de educação composta por 4.722[5] professores contando com um longo histórico de formação continuada de professores ofertas em centros de formação.

Diante do exposto, o objetivo da pesquisa ora apresentada é descrever e analisar as políticas públicas de formação continuada de professores nos municípios de Campinas e Monte Mor, tendo como ponto de partida a municipalização do ensino fundamental e as mudanças provenientes da década de 1990, estabelecendo relações de similaridade e disparidades entre os municípios e destacando a organização geral da FCP. Salienta-se, porém que os dados apresentados ainda são parciais, pois a pesquisa ainda está em andamento.

# A RMC e a formação continuada de professores

Os dados apresentado aqui terão como referência a pesquisa que vem sendo desenvolvida desde 2011, já citada anteriormente, e a realização, durante o primeiro semestre de 2012 de uma coleta eletrônica de dados, por meio de um formulário enviado para todas as Secretarias Municipais de Educação da RMC, posteriormente ao contato telefônico e carta de apresentação da pesquisa. Como resultado obtido recebeu-se respostas de 12[6] dos 19 municípios que compõe a RMC, totalizando 63% dos municípios.

Os professores da RMC são quase 30 mil, segundo dados do IBGE e do INEP – Censo Educacional 2009, incluindo a Pré – Escola, Fundamental e Médio e todas as esferas administrativas, conforme o tabela 1 abaixo:

**Tabela 1 – Docentes por nível de Ensino e Esfera Administrativa da RMC – 2009**

| | ESFERA ADMINISTRATIVA | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **NÍVEL DE ENSINO** | MUNICIPAL | ESTADUAL | FEDERAL | PRIVADO | TOTAL |
| ENS. MÉDIO | 135 | 5.310 | 44 | 2.010 | 7.499 |
| PRÉ-ESCOLAR | 2445 | 0 | 0 | 1155 | 3.600 |
| ENS. FUND. | 6.244 | 8.045 | 0 | 4.097 | 18.386 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| TOTAL | 8.824 | 13.355 | 44 | 7.262 | 29.485 |

Fonte: ALVES, 2012 (com base nos dados do INEP, 2009)

A distribuição apresentada na tabela mostra que a rede de professores da RMC é grande, com 13.355 professores atuando na rede estadual, seguido da rede municipal, com 8.824 e depois da rede privada com 7.262, estando esta muito próxima dos números municipais de professores. Para tanto, 75% dos professores encontram-se alocados na rede pública e 25 % na rede particular. Ao observar esta relação entre as redes em cada município que compõe a RMC, nota-se um número grande de professores na rede privada, ademais ao analisar a série histórica de professores e matriculas, por esfera administrativa, percebe-se esse aumento, principalmente na cidade de campinas.

Ademais, nesta pesquisa observou-se que apenas 4 municípios, dos que responderam a pesquisa, possuem centros de formação continuada de professores e propostas mais organizadas, com funcionários exclusivos e voltados para as ações e atividades do centro. Em poucos casos encontraram-se espaços específicos para a formação, ficando essas muitas vezes a deriva de espaços emprestados por outros locais públicos ou mesmo privados como escolas e faculdades e, ainda, em alguns casos as escolas da rede são utilizadas, quando estão sem alunos, como espaços disponíveis para a FCP.

Em relação aos cursos de FCP oferecidos pelos municípios da RMC, em 2011, foi apresentada a seguinte situação:

Ao analisar a tabela 2 percebe-se que um grande número de professores passaram por algum tipo de formação continuada de professores em 2011, na RMC, chegando a quase 8 mil professores, distribuídos nas diferentes etapas de ensino que os municípios atendem. Em relação à parceria para a oferta de cursos, encontra-se que o maior parceiro dos municípios é o setor privado com um número total de 30 parcerias na RMC, destacando os seguintes "parceiros" do setor privado: Triani Assessoria e Treinamento Educacional, Grupo Positivo, Autoban (concessionária de rodovias), UNASP (Centro Universitário Adventista de São Paulo), Kalimera (Editora), Mathema (grupo privado de formação e pesquisa), Thinkquest (ORACLE Education Foudation), Aliança Francesa (escola de idiomas) entre outros.

**Tabela nº 2 – Cursos oferecidos em 2011 e previsão para 2012 por Municípios da RMC.**

| **Cursos oferecidos por município, certificação, parceria, cursistas atendidos em 2011 e previsão para 2012** | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Município** | **Quantos cursos foram realizados no ano de** | **Em 2011, quantos cursos foram ofereceram** | **Em 2011, quantos cursos foram** | **Em 2011, quantos cursos foram em parceria** | **Em 2011, quantos cursos foram** | **Quantos cursistas foram atendidos em 2011?** | **Quantos cursos serão oferecidos em 2012?** | **Qual a previsão de cursistas a serem** |

| | | 2011? | certificado? | em parceria com o setor privado? | com nível estadual? | em parceria com o nível federal? | | (Previsão) | atendidos em 2012? |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Santo Antônio da Posse | 4 | 4 | 3 | 1 | 0 | 240 | 4 | 240 |
| 2 | Monte Mor | 38 | 4 | 5 | 0 | 2 | 775 | 40 | 780 |
| 3 | Engenheiro Coelho | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 60 |
| 4 | Santa Barbara D'Oeste | 20 | 19 | 1 | --- | --- | 600 | 20 | 600 |
| 5 | Holambra | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 100 | 3 | 50 |
| 6 | Jaguariúna | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 450 | 6 | 450 |
| 7 | Paulínia | 13 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1245 | 8 | 423 |
| 8 | Artur Nogueira | 5 | 3 | 3 | 0 | 2 | 49 | 3 | 270 |
| 9 | Pedreira | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 287 | 1 | 287 |
| 10 | Sumaré | 15 | 15 | 5 | 2 | 3 | 862 | 27 | 927 |
| 11 | Indaiatuba | 40 | 7 | 9 | 4 | 1 | 900 | 25 | 1050 |
| 12 | Campinas | 113 | 113 | 2 | 8 | 10 | 2.396 | 126 | 4.184 |
| | **Total RMC** | 257 | 174 | 30 | 16 | 20 | 7904 | 264 | 9321 |

--- dado não informado pelo município.

Fonte: GPPE, 2012 (mimeo)

No caso das parcerias público-público, encontrou-se a parceria com o governo do estado de São Paulo, na oferta de 16 cursos, sendo eles o PROFA, o Programa Ler e Escrever, Letra e Vida e o Projeto EMAI (Educação Matemática nos anos iniciais). Em relação ao governo federal, encontrou-se a oferta de 20 cursos, dos quais os principais são: Pró-Letramento, Formação através do PDDE – PLI – FNDE – PNAE, Mais Educação e o PROINFO, desses pode-se destacar como o mais citado pelos municípios o Pró – letramento, um Programa de Formação Continuada para o aprimoramento do ensino em Língua Portuguesa e do ensino de Matemática ofertado pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores.

Portanto, com esse trabalho tem-se percebido que para a realização do acompanhamento das estratégias e ações de FCP na RMC é necessário dispor de dados amplos, com informações relevantes sobre os diferentes aspectos que permitam detectar, analisar, compreender quais são os

limites e as possibilidades do processo de formação que objetivam a melhoria da qualidade de ensino e a análise da situação dos 19 municípios.

## A formação continuada de professores e os municípios de Campinas e Monte Mor

Monte Mor ocupa uma área de 240, 479 $km^2$, com inúmeros bairros distribuídos ao longo da rodovia SP-101 (SEADE, 2011). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0, 783, este valor de IDH é o mais baixo dentre todos os municípios da RMC (IBGE, 2000), considerado pela ONU como médio. Em 1871 tornou-se município, e sua última mudança territorial data de 1944, com o desmembramento de Elias Fausto, permanecendo assim até os dias atuais. A alocação de loteamentos populares, a proximidade dos grandes centros como Campinas e Paulínia, a venda de loteamentos com financiamentos em longos prazos, e a facilidade de locomoção devido às rodovias e vicinais que cortam a cidade foram fatores primordiais para a expansão do município de Monte Mor nos últimos anos. Sendo que na última década o crescimento populacional na área urbana foi superior a 34%, enquanto na área rural houve um decréscimo de 6,09% (SEADE, 2011). Assim, observa-se que apesar de sua origem rural, o município tem se tornado essencialmente urbano.

Campinas foi fundada em 1774, entre o final do século XVIII e o começo do século XX, sendo elevada à categoria de cidade no ano de 1842, tendo como marcas expressivas o cultivo do café e da cana-de-açúcar em suas atividades econômicas e a construção de grandes ferrovias, como a Cia. Mogiana e a Cia. Paulista, fatores importantes para a compreensão do desenvolvimento antecipado da região que desde a década de 1930 apresenta um grande avanço na indústria e no comércio. A cidade, segundo último censo do IBGE, conta com uma área de 795,697 $km^2$ é formada por quatro distritos, 14 administrações regionais, todas com vários bairros. O IDH é de 0,852 (SEADE, 2000), este valor maior que o de Monte Mor, que o do estado de são Paulo que é de 0,814 e muito acima a média nacional que é de 0,718.

Dessa forma, os dois municípios pesquisados apresentam grandes diferenças desde a estrutura, economia e os índices sociais. Caracterizando-se Monte Mor por um município de pequeno porte e Campinas, um de grande porte.

## Os sistemas municipais de educação

A rede pública de ensino de Monte Mor conta atualmente com escolas municipais e estaduais para atender a demanda da Educação Básica, no entanto, para a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) a oferta se dá plenamente pela rede municipal, enquanto, para os anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º) a oferta é tanto municipal quanto estadual. Em Campinas o município assume todas as matrículas públicas na educação infantil e parcialmente as matrículas do ensino fundamental, em colaboração com a rede estadual, com duração de 9 anos e ingresso aos 6 anos (ou no mínimo 5 anos e 9 meses). Ademais, o governo estadual assume uma porcentagem das matrículas do ensino fundamental e as matrículas do ensino médio, do ensino

técnico profissional em nível médio e a educação superior juntamente com o governo federal.

As primeiras ações visando o início da municipalização em Monte Mor foram implementadas em 2005, durante a gestão do prefeito Rodrigo Maia Santos, sendo que a partir de agosto do mesmo ano seis escolas passaram a ser administradas pela esfera municipal. A preocupação inicial foi em municipalizar o Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano), uma vez que no ano de 2005 todas as escolas municipalizadas atendiam esta modalidade de ensino, num total de 2.692 alunos transferidos para a gestão municipal. Nos dois anos seguintes, as ações continuavam no sentido de municipalizar o Fundamental I, passando a atender também o Fundamental II (do 6º ao 9º ano), sendo que em apenas 3 anos, todos os alunos do Ensino Fundamental I da rede estadual foram transferidos para a rede municipal. Atualmente 97,95% das matrículas do Ensino Fundamental I estão na rede municipal, apenas 2,05% das matrículas estão concentradas na rede particular; e para o Fundamental II 47,29% estão na rede municipal, 48,80% na estadual e apenas 3,89% na particular (SEADE, 2011). A rede pública – Estadual e Municipal – atende aproximadamente 13.000 alunos, dentre os quais cerca de 8.000 são de responsabilidade da esfera Municipal, deste modo, constata-se que cerca de 60% de todo o ensino público ofertado na cidade de Monte Mor, está sob a administração municipal (MONTE MOR, 2012).

Em Campinas o processo de municipalização do seu sistema de ensino não ocorreu de forma repentina, visto que a relação de Campinas com o antigo FUNDEF sempre foi desvantajosa, em função da dedução dos impostos para o Fundo ser maior que o valor recebido pelo município. O número total de matrículas em todos os níveis e setores administrativos é de 223.825, das quais quase 62% estão concentradas no ensino fundamental, sendo a maioria na rede estadual, seguido do privado e depois da rede municipal, que mesmo diante da pressão para adesão aos processos de descentralização não assumiu a maioria das matrículas nessa etapa da educação. No caso da educação infantil o município tem a seu encargo todas as matrículas públicas, entretanto, vale ressaltar que ao longo da história, Campinas sempre apresentou problemas na oferta de vagas para esse nível de ensino, pois esta sempre foi insuficiente diante da demanda apresentada pela cidade.

Quanto a organização geral do Sistema Municipal de Ensino é relevante citar que o município de Monte Mor passa por um período de transição de séries para anos, a fim de adequar seu sistema a obrigatoriedade da oferta do Ensino Fundamental em nove anos. No entanto, algumas séries ainda são mantidas para garantir que os alunos matriculados anteriormente à mudança na legislação concluam adequadamente o ensino fundamental, deste modo, a rede municipal oferece do 1º ao 6º ano e ainda mantém salas de 7ª e 8ª série. Em Campinas a escola de 9 anos concluiu sua implementação em 2010, este fato ocorreu rápido, principalmente, com a grande demanda da educação infantil, a escola de 9 anos foi uma alternativa para diminuir as listas de espera neste nível, pois com a entrada de vários alunos que estavam na educação infantil no ensino fundamental, várias vagas nessa etapa do ensino foram liberadas.

Monte Mor adotou o sistema apostilado de ensino, ofertado pela Editora Positivo, denominado no município de "livro integrado", que é dividido em volumes, sendo um volume por bimestre, totalizando quatro volumes ao longo de um ano letivo para cada série/ano escolar. Concomitante ao uso do livro integrado, os docentes dispõem de livros didáticos provenientes do Programa

Nacional do Livro Didático (PNLD), no entanto, a pesquisa de campo evidenciou que a prioridade absoluta do município é o cumprimento integral do livro integrado. Campinas não possui sistema apostilado de ensino, os professores podem fazer uso dos livros do PNLD ou de outros materiais disponibilizados pela rede, sempre com base no currículo que segundo o Regimento Escolar Comum das Unidades Educacionais (CAMPINAS, 2010), regulamenta que os 3 primeiros anos do Ensino Fundamental devem ser voltados a alfabetização e letramento (art. 114) e o currículo dos anos finais tem a base nacional comum que abrange as disciplinas de: artes, ciências, educação física, geografia, história matemática, língua portuguesa, ensino religioso e língua estrangeira moderna, espanhol ou inglês, (art. 115) que somados aos temas transversais insere-se diversas temáticas, entre elas: estudo da história e cultura da afro-brasileira, africana e indígena; prevenção ao uso de drogas; gênero, sexualidade, educação ambiental, entre outros (116).

Além das ações citadas, salienta-se a grande importância que os recursos tecnológicos vêm recebendo por parte da SME de Monte Mor. No início de 2012 lousas digitais foram instaladas em todas as salas de aula de todas as escolas da rede pública municipal. Segundo dados publicados no sítio eletrônico da prefeitura, foram investidos R$ 1.145.000,00 na instalação das 160 lousas digitais. Além disso, todos os docentes da rede receberam notebooks para desenvolver seu trabalho utilizando os novos recursos (MONTE MOR, 2012). Complementar aos equipamentos instalados, a SME disponibilizou cursos visando o treinamento dos docentes, para que estes pudessem utilizar adequadamente os novos recursos, adequando suas práticas de ensino à nova realidade do município. Em Campinas desde 1998 a SME conta com o NTE – Núcleo de Tecnologia Educacional através de uma parceria entre o Programa Proinfo – Programa de Informática na Educação do MEC e a Prefeitura de Campinas com apoio da UNICAMP.

O NTE surge sob a filosofia do Programa Proinfo de inclusão da informática nos ambientes escolares e na formação continuada dos professores para utilização das tecnologias na prática pedagógica. De 1998 a 1999, o núcleo esteve voltado, quase que exclusivamente, para a formação dos professores da rede municipal de ensino no uso da informática. Em 2004, houve-se uma reestruturação dos Laboratórios de Informática Educativa das escolas de Ensino Fundamental e a SME optou pelo Sistema Operacional Linux, inicia-se uma nova fase na formação dos professores da rede, vários cursos foram implementados, tanto para os professores, como para os gestores das escolas, intensificando a migração para o sistema Linux. Atualmente o NTE está localizado dentro do centro de formação, ademais vale lembrar que a rede participa do projeto UCA – Um Computador por Aluno do governo federal[7].

# Parcerias público-privado para a oferta da FCP em Monte Mor

Monte Mor conta atualmente com os serviços de duas empresas privadas na oferta do ensino municipal: Grupo Positivo e Triani Assessoria e Treinamento Educacional. A primeira é responsável pelo fornecimento do material didático e oferece treinamento aos professores sobre a utilização do material. A outra é responsável pela avaliação institucional, levantamento de dados estatísticos, formação de gestores, coordenadores pedagógicos e professores, além de prover concursos públicos e prestar assessoria para elaboração de planos de carreira docente e outros

documentos relativos ao sistema de ensino no município. Esses fatos denotam a forte interferência da iniciativa privada na educação municipal. Assim, entender as relações e influências que permeiam essa parceira faz-se necessário para analisar a oferta da formação continuada neste município e o seu sistema de ensino como um todo.

O Grupo Positivo está presente nos 26 estados brasileiros (mais o Distrito Federal) e ainda tem relações comerciais com países da Ásia, América do Sul, África, Europa, Oriente Médio e Estados Unidos, oferece vários serviços educacionais, dentre eles destaca-se o material apostilado (para o professor e para o aluno) e a formação continuada de professores. Enquanto a empresa Triani Assessoria e Treinamento Educacional, que tem sede em Ribeirão Preto/SP, atua em um nível mais regionalizado, prestando assessoria educacional para inúmeras cidades do estado de São Paulo (DASCANIO-RAMOS & OLIVEIRA, 2012).

# A oferta da formação continuada de professores

A FCP em Monte Mor é oferecida de modo desconcentrado, ou seja, há vários locais, em diferentes bairros, que detém as ações de formação, não existindo um centro de formação que coordena, organiza e oferece os cursos. No entanto, a FCP não é descentralizada, uma vez que as decisões são tomadas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação Esportes Cultura e Turismo (SME), em concordância com as empresas privadas que atuam como parcerias da SME. A FCP em Campinas ocorre de forma centralizada, existe uma Coordenadoria Setorial de Formação e um Centro de Formação, o CEFORTEPE – Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional "Prof. Dr. Milton Santos" e ocupam o mesmo espaço físico, todas as decisões no campo da formação passam por essa coordenadoria, apesar de algumas iniciativas ocorrerem forma desconcentradas, são poucas ações realizadas fora do CEFORTEPE.

Os cursos de formação continuada são ofertados a todos os professores, independente de sua situação funcional (contratados temporariamente, conveniados, efetivos), em Campinas, existem cursos que até os professores das entidades conveniadas podem participar. Em Monte Mor a formação para os docentes do Ensino Fundamental, ofertada pela SME, só passou a ser oferecida após a municipalização, iniciada em 2005, até então, era ofertada somente aos professores da Educação Infantil. Todas as ações são realizadas pela Secretaria Municipal de Educação Esportes Cultura e Turismo (SME) em parceria com as empresas Triani Assessoria e Treinamento Educacional e o Grupo Positivo.

Em Monte Mor os locais onde ocorrem as formações variam de acordo com o número de educadores, utilizam-se escolas, o salão paroquial da cidade (cedido ou locado) e o salão da igreja presbiteriana (cedido). A regularidade dos cursos é determinada de acordo com o calendário escolar e a equipe de funcionários da SME, juntamente com a Secretária da Educação, geralmente são utilizadas Horas de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC); horários de aula normal; e período pós-férias, quando os professores retornam das férias ou recesso escolar e os alunos ainda estão dispensados. Em Campinas, a partir de 2010, a Formação Continuada de professores passa por uma importante reformulação, culminando na construção de um novo documento "Política de formação

continuada da rede municipal de educação de Campinas", no qual se considera espaços de formação: as unidades escolares, os Núcleos de Ação Educativa Descentralizados (NAEDS), o CEFORTEPE, os Institutos de Ensino Superior e similares e os eventos técnico-científicos[8].

Em Campinas a formação continuada é realizada de forma voluntária, ofertada fora do horário de trabalho, podendo ser remunerada ou não, sendo todos os cursos certificados. Já em Monte Mor a formação é oferecida essencialmente sem certificação, salvo raras exceções de programas estaduais ou federais incentivados pela prefeitura municipal. Os cursos que não receberam certificados são ministrados em horário de trabalho do profissional, enquanto os certificados ocorreram em período contrário ao trabalho, ressalta-se que todos os cursos que ofereceram certificados foram ofertados de modo opcional, enquanto os não-certificados eram obrigatórios.

Trabalham na formação continuada um total de 39 profissionais, dos quais 14 são funcionários da prefeitura municipal de Monte Mor e 25 são professores-formadores das empresas privadas que prestam serviços para a SME. Dentre os profissionais da SME, 4 não são formadores, realizam inúmeras funções dentro da instituição e uma delas é a organização, acompanhamento e avaliação da formação continuada de professores. Quanto à equipe de professores-formadores, 15 destes profissionais são da empresa Triani, 10 são do Grupo Positivo e 10 são da própria Secretaria Municipal de Educação. Não existe um responsável por este trabalho e sim uma equipe pedagógica, juntamente com a supervisão que faz o trabalho de acompanhamento, análise e avaliação da formação continuada. Os professores-formadores não são profissionais da própria rede de ensino. Na maioria das vezes a empresa contratada para realizar os encontros traz seus profissionais, porém eles devem atender as necessidades da SME.

Em Campinas o CEFORTEPE apresenta um estrutura de recursos humanos de 36 funcionários, sendo destes 30 funcionários docentes e 6 funcionários não docentes, todos concursados. O cargo de coordenação da setorial de formação e do centro é indicado pelo Secretário de Educação de Campinas. Entretanto, outros formadores compõem a estrutura do CEFORTEPE, estes podem ser selecionados por indicação, na qual se verifica o currículo e a experiência do profissional e o pagamento deste é realizado conforme titulação acadêmica[9] do candidato, de acordo com o valor do mercado, aplicando-se a todos os formadores. Ainda não existe uma condição para que os professores da rede ou outros profissionais possam se candidatar a formadores no centro, pois não existe um edital, tão pouco uma remuneração extra para os professores da rede que queiram ministrar cursos no CEFORTEPE.[10]

Os principais programas de formação continuada ofertadas em Monte Mor durante 2012 foram:

1. Formação para o trabalho com música – flauta doce;

2. Formação Robótica;

3. Uso do recurso pedagógico – lousa digital;

4. Oficinas – professor auxiliar de crianças com necessidades especiais e professor

responsável pela Sala de Recursos;

5. Uso dos recursos técnicos da lousa digital;

6. Formação para professores contadores de história – Carrossel dos Sonhos;

7. Assessoria Pedagógica Aprende Brasil para o Ensino Fundamental I e II – todos os componentes curriculares;

8. Assessoria Aprende Brasil – Área Tecnológica;

9. Assessoria Educacional Triani – Projeto Aula Diferenciada para Ensino Fundamental I e II;

10. Assessoria Educacional Triani – Educação Infantil;

11. Projeto AutoBan;

12. Formação das agentes cuidadoras de crianças;

13. Formação das atendentes de creche.

Da observação dos cursos constata-se que a formação continuada vem sendo implementada com um caráter de treinamento, no qual o professor aprende a usar novas ferramentas (instrumentos musicais, peças de lego, lousa digital, notebooks), mas sem propor nenhum tipo de reflexão teórico-crítica sobre esta utilização visto que, a tecnologia é um meio para a construção do conhecimento, mas não pode ser considerada o fim.

Os principais programas de formação continuada ofertadas em Campinas durante 2012 foram:

**Tabela nº 03 – Programas e Projetos de Formação Continuada do CEFORTEPE SME – Campinas.**

| | Programas/Projetos | Objetivos | Parceria/Convênio |
|---|---|---|---|
| **1** | **Mais Educação** | Programa do Governo Federal para atividades com alunos nas escolas, pela Educação Integral. Envolve em determinados momentos, a formação de gestores e professores articuladores para o acompanhamento e a avaliação do programa nas escolas. | Governo Federal |
| **2** | **Pró-Letramento** | Programa de Formação Continuada do Governo Federal para o aprimoramento do ensino em Língua Portuguesa e do ensino | Governo Federal |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | de Matemática. | |
| **3** | **Ler e Escrever** | Programa de Formação Continuada do Governo do Estado de São Paulo para o aprimoramento em Língua Portuguesa e em Matemática. | Governo Estadual |
| **4** | **PROINFO (NTE)** | Programa de Formação Continuada do Governo Federal sobre tecnologias e desenvolvimento de atividades pedagógicas em Laboratórios de Informática das escolas. | Governo Federal |
| **5** | **Arte e Movimento** | Programa da Secretaria Municipal de Educação (SME) para o aprimoramento do ensino de Artes, Música, Dança, Teatro e Esportes com Formação Continuada e com atividades de projetos específicos com alunos nas escolas. | SME |
| **6** | **Educação Ambiental** | Programa da SME para o aprimoramento do ensino de Ciências, História e Geografia com Formação Continuada e com atividades de projetos específicos com alunos nas escolas. | SME |
| **7** | **Linguagens e Educação** | Programa da SME para o ensino de Línguas e Culturas Estrangeiras em Francês, Italiano, Espanhol e Inglês; também, sobre Jornal e Rádio na Escola, com atividades de projetos específicos com alunos nas escolas. | SME |
| **8** | **MIPID** | Programa da SME sobre Memória e Identidade na Promoção da Igualdade na Diversidade, com Formação Continuada em etnia, gênero e diversidade e projetos específicos com alunos nas escolas. | SME |
| **9** | **Grupos de Formação** | Modalidade de Formação Continuada da SME para assuntos | SME |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | de interesse por Componente Curricular, Ciclos, Avaliação de Aprendizagem, entre outros. | |
| **10** | **Projetos Especiais** | Objetivos conforme o projeto com ações mais pontuais. | Diversas |

Fonte: GPPE, 2012 e entrevistas.

A organização do sistema municipal de ensino tanto em Campinas como em Monte Mor, apesar das grandes diferenças apresentada entre os dois municípios, bem como a formulação e implementação da formação continuada na cidade ainda está em processo de adequação, transição, definição e redefinição de papéis, nos quais sujeitos fundamentais como professores, diretores de escolas e coordenadores pedagógicos parecem atuar como coadjuvantes das ações formativas, ficando fora do processo de elaboração das políticas públicas de formação continuada. Outro aspecto relevante que se deve considerar é a pouca participação do professor coordenador pedagógico. Este profissional muito pouco tem atuado na formação continuada, apenas participa dos HTPCs e TDC e de alguns cursos oferecidos especificamente para sua categoria, porém não tem papel de disseminador, de difusor da formação continuada na escola, conforme as pesquisas atuais têm apontado ser determinante para que a formação tenha impactos positivos na educação (IMBERNÓN, 2011; FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2011).

Em suma, as principais políticas municipais desenvolvidas em Monte Mor após a municipalização do Ensino Fundamental priorizaram: formação descentralizada; estabelecimento de parcerias com o setor privado; adoção do sistema apostilado; condicionamento da evolução funcional à formação continuada, com critérios apenas quantitativos; valorização do formador externo proveniente de instituição privada; e supervalorização das avaliações externas.

Em Campinas as políticas de FCP ocorrem desde a década de 1980, conforme, as análises de Moreto (2009) é possível afirmar que sempre se foi dada pela SME importância a Formação de professores, visto que permanentemente buscou-se organizar espaços formativos com objetivo de continuidade destes locais "mesmo que sob concepções variadas de acordo com a ideologia partidária que estava à frente da administração municipal" (p.96). Entretanto, o mesmo autor ressalta que a administração do PT melhora a questão da Formação Continuada de Professores quando cria a coordenadoria setorial de formação, com uma posição de destaque dentro da SME e consequentemente outorga mais autonomia.

# Considerações finais

Conforme foi apresentado e sintetizado ao longo deste estudo, os municípios de Campinas e Monte Mor têm implementado diferentes estratégias para oferecer formação aos professores de suas redes após a municipalização do Ensino Fundamental, no entanto, o que se tem observado é que as estratégias municipais estão sendo desenvolvidas em consonância com uma estratégia maior, mais ampla, que extrapola os limites territoriais legais do município, do estado ou do país. Faz parte de uma orientação internacional, que fora incutida no Brasil através de organismos multilaterais como

o Banco Mundial – o neoliberalismo, na qual a preocupação majoritária é o capital e a conquista de novos mercados.

É consensual que a FCP tem recebido espaço considerável nas políticas públicas educacionais das últimas décadas, no entanto, cada rede de ensino municipalizada tem formulado e implementado suas ações de modo diferente, algumas mediante a implantação de um centro de formação, outras mediante a parceria com o setor privado, mas todas com o mesmo objetivo: a melhoria da qualidade da educação pública. No entanto, constata-se que, independente da dinâmica proposta para a formação, os municípios precisam considerar que nem todas as mazelas da educação podem ser resolvidas com a formação de professores, aliás, grande parte das dificuldades dos sistemas educacionais estão fora deles, como a imensa desigualdade social que assola estudantes de diferentes regiões e idades. Desta forma, a formação continuada de professores em Campinas e em Monte Mor, mesmo com todas as diferenças apresentadas não é e não será suficiente para extirpar a má qualidade da escola pública, é necessário que os municípios consigam desvencilhar-se dos "palpites" internacionais e enxergar suas redes de ensino com seus "próprios olhos", cientes de que a formação é apenas um degrau, mas não levará ao topo que se deseja alcançar.

# Referências bibliográficas


ALVES, R. P. Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação (GPPE). **Projeto - Descentralização e formação continuada de professores: novas articulações institucionais na RMC**. Coordenador Prof. Dr. Vicente Rodriguez. FE/Unicamp. 2012, mimeo.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, Jun 1999, vol.14, no.40, p.111-141. ISSN 0102-6909

CAMPINAS, SME. **Regimento Escolar Comum das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas**, Portaria SME no 114/2010.

CAMPINAS, SME. **Política de Formação Continuada da rede Municipal de Educação**. Campinas , 18/04/2011, (ainda não divulgado em D. O).

CHARLOT, B.; BOUVEAU, P. (Coords.). **L'école et le territoire: Lecas de l'Europe du sud – Espanhe, France, Grèce, Italie et Portugal.** Paris, 1999. (relatório de pesquisa).

DASCANIO-RAMOS, M. & OLIVEIRA, W. I. D. O setor privado no sistema educacional brasileiro: uma vertente da mercantilização da educação. **Acta Scientiarum. Education**, Maringá, v. 34, n. 1, p. 71-80, Jan.-June, 2012.

DEDECCA, C.; MONTALI, L.; BAENINGER, R. (orgs.) **Estudos Regionais Região Metropolitana de Campinas.** FINEP/NEPP/NEPO/IE UNICAMP, março/2009.

FIORI, J.L. O cosmopolismo de cócoras. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 22, n. 77, 2001.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Formação Continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em Estados e Municípios Brasileiros.** Estudos e Pesquisas Educacionais. Relatório de estudo feito sob encomenda da Fundação Victor Civita. São Paulo: FCC, 2011.

Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação (GPPE). **Projeto – Descentralização e formação continuada de professores: novas articulações institucionais na RMC.** Coordenador Prof. Dr. Vicente Rodriguez. FE/Unicamp. 2012, mimeo.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa Populacional 2011**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/estatistica/populacao. Consultado em 20/02/2012 .

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto 2004 – 2008 e Ranking decrescente do IDH-M das regiões metropolitanas do Brasil.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home. Consultado em 20/02/2012 .

IMBERNÓN, F. **Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza.** São Paulo: Cortez, 2011.

MARIN, A. J. Educação Continuada: Introdução a uma Análise de Termos e Concepções. **Cadernos Cedes.** Campinas (SP): Papirus, nº 36, 1995.

MONTE MOR. Informe Cidadão, ano VI, nº 234, **Monte Mor**, 20/01/2012. Consultado em: 12/08/2012.

MORETO, J. A. **Formação continuada de professores**: dos (des) caminhos dos órgãos colegiados de participação, às instâncias de gestão das políticas públicas. 2009. 326f. Tese (Doutorado)- Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS – **10 anos de Integração/ CD-RMC** (org.) – Campinas: Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, A&A&A – Edições e Promoções Internacionais ltda, 2012.

I Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais na Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. wis_pedagogia@yahoo.com.br

II Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais na Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. marydascanio@gmail.com

1 A RMC – Região Metropolitana de Campinas é composta pelos seguintes municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

2 A equipe de trabalho da pesquisa "PROJETO BANCO DE DADOS – Descentralização e formação continuada de professores: novas articulações institucionais na RMC" do GPPE é composta por 1 aluna de iniciação científica e 3 alunas de mestrado, coordenada pelo Prof. Dr. Vicente Rodriguez e as autoras deste trabalho integram este grupo de pesquisa.

3 Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesses Públicos (OSCIPs), empresas e outros

4 Último censo IBGE.

5 Dado apresentado no relatório: Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação (GPPE). **Projeto – Descentralização e formação continuada de professores: novas articulações institucionais na RMC**. Coordenador Prof. Dr. Vicente Rodriguez. FE/Unicamp. 2012, mimeo.

6 Municípios que responderam a pesquisa: Holambra, Santo Antonio da Posse, Monte Mor, Engenheiro Coelho, Santa Bárbara D´Oeste, Jaguariúna, Paulínia, Artur Nogueira, Pedreira, Sumaré, Campinas e Indaiatuba.

7 A partir de 2010, Campinas foi escolhida uma das cidades integrantes do projeto piloto do MEC no uso do UCA (Um Computador por Aluno). A coordenação foi realizada pelo NIED/UNICAMP-Núcleo de Informática Aplicada a Educação e a formação dos professores da escola escolhida ficou a cargo do NTE. http://ntecampinas.wix.com/site#!vstc6=a%C3%A7%C3%B5es. Acessado em 07 de novembro de 2012.

8 Seminários, Congressos, Conferências, fóruns, Painéis, oficinas, entre outros.

9 Graduação, especialização, mestrado e doutorado e pós doutorado

10 A SME conta com 977 professores com título de especialização, 218 professores mestres e 37 professores doutores.

**EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO**

# A efetivação do compromisso municipal no regime de colaboração: obstáculos para cumprir o planejado

**Alberto Damasceno[I]; Émina Santos[II]; Vanessa Costa[III]**

## Introdução

No contexto das políticas da "Era Lula", tendo em vista o cumprimento das metas educacionais, o Governo Federal lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir do qual todas as transferências voluntárias e a assistência técnica do Ministério da Educação (MEC) aos municípios e estados passaram a se vincular a três ações sistematizadas: 1 – suas adesões ao *Compromisso Todos pela Educação*; 2 – à elaboração de um diagnóstico das suas realidades educacionais e 3 – a construção de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Este foi o tripé a partir dos quais seriam construídos os instrumentos fundamentais para a melhoria da educação básica (IDEB) brasileira.

No Plano de Ações Articuladas – PAR referente ao período 2008-2011[1], as ações programadas eram constituídas por duas modalidades de subações a partir da responsabilidade do ente federativo. Sendo assim, no plano subsistem ações sob responsabilidade da União, por meio da atuação técnica e financeira do MEC/FNDE, e as ações sob responsabilidade municipal. Referidas subações foram geradas a partir da construção do diagnóstico educacional dos entes federados, tendo como ponto de partida as quatro dimensões componentes do Plano, quais sejam: Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de serviço e apoio; Prática Pedagógica e Avaliação e Infra-estrutura física e recursos pedagógicos.

Ou seja, na sistematização do regime de colaboração entre os entes federativos, as ações que o Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (no regime representando a União) se comprometeram a realizar são executadas por meio de seu apoio técnico e/ou financeiro, enquanto as subações de responsabilidade dos estados e municípios[2], além de terem sido escolhidas e previstas por suas próprias equipes locais, não deveriam ser executadas por seu próprio empenho. Por equipe local na elaboração do PAR, se entende a experiência de participação democrática que orienta e fortalece a gestão da educação básica pública em cada município brasileiro, constituindo-se num aprendizado coletivo dos processos decisórios a serem enfrentados pela população.

É importante destacar a racionalidade de participação e controle social presentes nesse processo, a partir da composição das referidas equipes enquanto eixo estruturante da atividade de

planejamento. Este grupo torna-se o responsável pela sistematização das informações que serão inseridas no sistema e constituirão o PAR do município. Resguardada a presença de técnicos das secretarias municipais de educação, ressalta-se a atuação de segmentos que possuem significativo potencial de diálogo com a sociedade civil, podendo atuar como porta-vozes de interesses de segmentos sociais importantes nos arranjos sociais locais.

Este aspecto ganha ainda mais relevo quando,

> [...] essa possibilidade [de participação] praticamente não tem se efetivado e não se pode dizer quer ocorre participação da sociedade civil brasileira na educação, ao menos não no estrito sentido de participação em decisões de política educacional, nas quais deveria se inscrever a atuação integrada dos três níveis de governo. (GHANEM, 2010).

Certamente a constituição da equipe local possui problemas e limitações, no entanto, é possível que apontemos este núcleo como um importante espaço público, senão de implementação de políticas educacionais para o município capazes de transformar as decisões governamentais em produtos legítimos das demandas e carecimentos da sociedade, mas um canal de aproximação da comunidade educacional das instâncias de decisão.

Além deste foco de participação social, nesta investigação, buscamos analisar o desempenho dos municípios paraenses na execução das ações sob sua responsabilidade. Não consideramos, portanto, ações sob responsabilidade do estado, nem da União. Esta investigação teve o objetivo de identificar as causas pelas quais uma grande quantidade de subações planejadas não foi executada e os desafios para a sua execução e termo, posto que representam a própria efetivação do PAR como ferramenta — proposta pelo governo federal — de construção de uma nova educação municipal.

Nos propusemos, a partir dessas definições, a examinar o processo de implementação das subações sob responsabilidade dos municípios paraenses na construção dos seus Planos de Ações Articuladas tendo em vista a melhoria dos seus indicadores educacionais. Desta feita, após constatarmos, por meio do monitoramento dos planos, o baixo índice de resolubilidade destas ações, nos indagamos sobre as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios e quais os principais causas para que esse fato ocorresse.

Nesse sentido e, tendo em vista subsidiar a formulação de estratégias e o aperfeiçoamento dos processos de gestão relativos à construção dos Planos de Ações Articuladas por parte das equipes municipais, de modo a promover a melhoria dos seus indicadores educacionais, realizamos este estudo sobre a performance dos municípios no que tange à execução das subações registradas sob sua responsabilidade nos seus respectivos Planos no período compreendido entre janeiro de 2008 e dezembro de 2011.

Este trabalho compreendeu uma dimensão quantitativa por meio da coleta de informações contidas no SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle), Módulo Monitoramento, sua tabulação, sistematização e outra qualitativa, por meio de um grupo focal constituído de técnicos de campo, servidores das redes municipais, dirigentes municipais de educação e assessores educacionais das associações e consórcios de municípios que participaram do processo

de mobilização[3] e execução dos trabalhos.

# O monitoramento do PAR no Pará

No estado do Pará a tarefa de construção dos PAR dos seus 139 municípios[4] foi cumprida por uma equipe de profissionais da educação, envolvendo servidores da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) e estudantes de pós-graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA), no processo denominados "técnicos do PAR", com capacidade técnica e política para sensibilizar as equipes locais para a importância da tarefa de se planejar a educação a partir de uma lógica colegiada, participativa, democrática e articulada. Trata-se de um planejamento federativo, em um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. (CURY, 2010).

Neste sentido, as ações sob responsabilidade de cada ente federado partem da distribuição de competências contidas na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, consubstanciadas nas subações do PAR.

O grupo de técnicos do PAR teria como função técnica prestar apoio às equipes municipais no que se refere ao conjunto de programas e projetos disponibilizados aos municípios pelo Ministério da Educação, e como tarefa política sensibilizar os municípios sobre a importância de se planejar, a médio prazo e de forma cooperativa, a sua política educacional, considerando que grande parte dos municípios paraenses 118 são desprovidos de um plano municipal de educação que reflita de forma real e fidedigna sua situação educacional.

No que se refere à inserção das informações sobre a educação municipal no SIMEC, a função dos técnicos era despertar na equipe local a importância do registro e exatidão das informações, por meio de um debate democrático capaz de produzir a cultura de planejamento fundada nas reais necessidades municipais, agregada por um processo de monitoramento que se constituísse, de acordo com o preconizado pelo MEC, como,

> [...] uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município. (BRASIL, 2009).

Tal processo se dava por meio do preenchimento de um módulo de monitoramento constituído de vários campos conforme o da figura 1, onde se registrava o estado da subação *(Não iniciada, Em andamento, Suspensa, Cancelada ou Concluída)*.

**Figura 1**

3.1.3. No campo **Estado da subação,** há cinco opções para serem selecionadas de acordo com a situação da subação:

Fonte: SIMEC, 2011.

Assim, esta modalidade de se planejar nos remete à natureza própria de nossa Constituição Federal, quando seu texto estabelece o denominado federalismo cooperativo sob a denominação de regime articulado de colaboração recíproca, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados (CURY, 2010).

O estudo sobre o processo de execução dessas subações do PAR, foi realizado inicialmente com a coleta e sistematização das informações processadas por meio do acesso ao SIMEC (Módulo de Monitoramento e Avaliação), o que nos permitiu monitorar o desenvolvimento das subações no conjunto das ações que compunham seu plano[5].

Foi aplicado em momento posterior um questionário semi-estruturado, respondido por Secretários Municipais de Educação, Prefeitos e membros de associações e consórcios em torno dos quais se agrupam a maioria dos municípios paraenses[6]. Por fim, foi realizado um grupo focal[7], realizado no dia 07 de outubro de 2011,que contou com a participação de 18 pessoas envolvidas com o PAR, entre técnicos de campo, técnicos de secretarias municipais, colaboradores e coordenadores do trabalho no Pará. Na ocasião, cada participante emitiu sua opinião fundamentada nas experiências vividas durante seu trabalho nos municípios.

Além das etapas de pesquisa já relatadas, outras informações nas quais este trabalho se baseou foram obtidas por meio de visitas realizadas aos municípios paraenses por técnicos de campo da equipe da UFPA vinculados ao projeto "PAR Amazônia" enviados para dar apoio às equipes municipais na construção dos Planos de Ações Articuladas dos municípios. Além do preenchimento dos questionários, alguns de nossos técnicos, por meio da convivência com os membros das equipes municipais, puderam observar um pouco do seu trabalho, compondo um mosaico qualitativo interessante de dados para a pesquisa em tela.

Aqui fez-se valer a ideia de MINAYO, de que:

> Embora haja muitas formas e técnicas de realizar o trabalho de campo, dois são os instrumentos principais desse tipo de trabalho: a observação e a entrevista. Enquanto a

> primeira é feita sobre tudo aquilo que não é dito mas pode ser visto e captado por um observador atento e persistente, a segunda tem como matéria-prima a fala de alguns interlocutores. (MINAYO, 2008, p.63).

Nessas oportunidades foram criados interessantes processos de discussão e verificação de limites, avanços, dificuldades e potencialidades no trabalho de planejamento a partir do PAR e, de modo geral, esses momentos acabaram se configurando em ricos laboratórios sobre o processo de elaboração do diagnóstico da situação educacional e delineamento das ações e subações vinculadas às suas respectivas áreas e dimensões.

Essa interação — em um clima de franca cooperação — foi muito positiva para nossos objetivos, haja vista que:

> Ao contrário do que muitos podem pensar, é fundamental o envolvimento do entrevistado com o entrevistador. Em lugar dessa atitude se constituir numa falha ou num risco comprometedor da objetividade, ela é condição de aprofundamento da investigação e da própria objetividade. Em geral, os melhores trabalhadores de campo são os mais simpáticos e que melhor se relacionam com os entrevistados. (MINAYO, 2008, p.67-68).

Como em qualquer processo de planejamento, para realizar seu Plano de Ações Articuladas os municípios iniciaram com a elaboração de um diagnóstico da realidade educacional, no intuito de obter um cenário da real situação da sua educação. É importante esclarecer que essa etapa, que inaugura a dinâmica de planejamento, se constituiu em uma tarefa bastante trabalhosa, considerando que a maioria dos municípios não possuía informações sobre seus sistemas de ensino. Neste sentido, o diagnóstico adquiriu uma importância muito maior, pois foi a partir dele que puderam ser definidas as ações e subações concernentes às mudanças desejadas e, finalmente, executá-las, monitorando-as e avaliando o processo como um todo.

Nesta fase, a expectativa do MEC era de que o monitoramento pudesse,

> [...] gerar uma fonte significativa de indicadores básicos, imprescindíveis para identificar quais aspectos ainda não foram bem resolvidos, possibilitando aos gestores iniciativas de natureza preventiva e/ou corretiva de curto e médio prazo. A partir das dificuldades detectadas no percurso do monitoramento, pode-se buscar alternativas mais apropriadas à melhoria da ação educativa, consolidando os avanços alcançados em direção às metas propostas no PAR. (BRASIL, 2009).

Nessa linha de raciocínio, decidimos pela efetivação de uma espécie de meta-monitoramento, verificando, a partir dos dados inseridos no sistema ao qual tínhamos acesso, o que os municípios registravam em seu próprio monitoramento para aferir se, de fato, o que estava sendo planejado estava sendo cumprido de forma satisfatória e dentro do prazo previsto. Ocorre que, após o referido levantamento, chegamos ao resultado surpreendente de que mais de 80% (oitenta por cento) de iniciativas municipais não haviam sido concluídas.

A partir de então, tornou-se nosso objetivo descobrir as razões pelas quais a grande maioria dos

municípios apresentou baixa capacidade de conclusão de suas subações no PAR.

# Resultados

A partir dos registros dos planos no SIMEC, da análise das respostas dos questionários e da sistematização das ideias discutidas no grupo focal, registramos as percepções que de forma mais fidedigna traduzem os obstáculos de construção do planejamento e da posterior execução das atividades planejadas. Desta forma, obtivemos os resultados da investigação, analisados a seguir.

**Referentes à construção do Plano, seu monitoramento e de sua concepção estratégica na condução da política educacional municipal:**

Em diversos momentos da coleta de dados ficou evidente que não havia clareza, por parte das equipes locais, gestores e técnicos municipais acerca do real significado do PAR para a consolidação de um planejamento articulado, com o objetivo de melhorar a situação educacional do lugar. Muitas das pessoas envolvidas no processo se ressentiam de uma visão mais ampliada das reformas educacionais ocorridas no Brasil desde a década de noventa passada. A ausência desta compreensão conjuntural, os impedia de pensar a política municipal como resultado de uma série de iniciativas, ao mesmo tempo em que lhes dificultava o entendimento de que o município, desde a Constituição Federal de 1988, passou a ser protagonista estruturante do desenvolvimento e execução desta política.

Estes aspectos contribuíram para que o PAR fosse entendido ou como uma ação burocrática, de mera inserção de dados para posterior fiscalização do MEC, ou como mais um programa desarticulado, dentre tantos outros existentes. A maior consequência deste equívoco político e conceitual, levou muitos dirigentes municipais, e até mesmo prefeitos a tratarem o processo com descaso, sem dar-lhe a importância necessária.

> A maioria dos funcionários não sabia o que era o PAR. Eles pensavam que o PAR era um programa. (Entrevistado 1).

> Quando a gente fala dos programas e ações a gente não imagina que eles estão ligados ao PAR. (Entrevistado 2).

> Os comitês ainda não funcionam porque os prefeitos e secretários ainda não entenderam a importância do PAR, por isso os técnicos ainda não se envolveram. (Entrevistado 3).

> O PAR deve ser conhecido por todos, a participação da equipe do PAR nos eventos relativos aos programas do MNEC e do FNDE (Escola Ativa, Formação pela Escola, PROEJA) é essencial. (Entrevistado 3).

> Nosso primeiro papel neste momento é voltar a explicar a importância do PAR para os prefeitos e secretários. (Entrevistado 3).

Em outras oportunidades observou-se que as pessoas que já conheciam e entendiam os mecanismos técnicos e políticos do PAR, destacavam sua importância para a política educacional do município:

> O PAR é o carro chefe das ações educacionais no município. (Entrevistado 1).
>
> A expectativa que o meu município tem hoje em relação ao PAR é muito grande. (Entrevistado 2).
>
> O PAR tem importância para todas as ações do município. (Entrevistado 3).

Houve, também, depoimentos que apontaram para a necessidade de serem criadas estratégias políticas que culminassem com um melhor aproveitamento do PAR como ferramenta de planejamento da educação municipal, como instrumento que consolida o papel redistributivo da União no regime de cooperação, e como instrumento de controle social:

> Todas essas dificuldades são reais. Vou ilustrar com um caso: Quando um prefeito pergunta: Por que meu município não recebeu o recurso que o outro município vizinho recebeu? Por que fui prejudicado pelo PAR? (Entrevistado 1).
>
> É importante que os municípios criem uma estrutura interna para acompanhar o PAR. (Entrevistado 1).
>
> O processo de mobilização e sensibilização sobre o PAR deve ser contínuo, justamente por que o PAR é uma política de Estado e não de Governo. (Entrevistado 2).
>
> O PAR deve ser compreendido como um processo de engajamento e compromisso; de controle social. Por meio dele a sociedade municipal tem condições de exercer seu papel fiscalizador e questionador das políticas educacionais. (Entrevistado 4).
>
> O Par precisa ganhar vida, no sentido de sair dos "limites do sistema", e assumir seu papel estratégico na definição das políticas educacionais. (Entrevistado 5).

**Referentes aos principais obstáculos para cumprimento à efetividade das ações do PAR:**

Após a explanação dos dados referentes ao monitoramento e realizada a discussão e coleta de opiniões e testemunhos, obtivemos um conjunto com mais de setenta razões — aqui caracterizadas como obstáculos — pelas quais os municípios, de modo geral, não conseguiram realizar as subações planejadas. Tendo em vista sua sistematização, buscamos organizá-las de maneira a facilitar o entendimento, construindo uma classificação provisória e momentânea, cujo objetivo foi evidenciar seus vínculos e similaridades.

Distribuímo-las em quatro eixos assim discriminados: *Gestão e Relações Institucionais*, onde são descritos obstáculos relacionados à alta gestão do município, às relações institucionais inter e extra órgãos públicos ou ao tipo e grau de participação colegiada; *Concepção e prática de Planejamento*, que elenca os obstáculos produzidos pela concepção ou ideias a respeito do

planejamento, em especial na área educacional; *Situação dos recursos disponíveis*, onde se relaciona obstáculos resultantes de carências ou limites burocráticos referentes a recursos e; *Performance do suporte Federal*, que agrega obstáculos gerados pelo funcionamento dos órgãos federais ou o tipo de relacionamento que estes mantêm com os municípios.

Eixo I: Gestão e Relações Institucionais

– Subações escolhidas pela gestão anterior não aceitas pela gestão atual;

– Baixo grau de envolvimento do prefeito;

– Baixo grau de envolvimento do secretário de educação;

– Gestão dos recursos da educação fora da Secretaria de Educação;

– Mudança constante de prefeito;

– Mudança constante de secretário de educação;

– Entraves ou mau relacionamento do Poder Executivo com o Poder Legislativo;

– Frágil relacionamento/comunicação entre a Secretaria de Educação e outros órgãos da prefeitura;

– Frágil relacionamento/comunicação entre diferentes setores da Secretaria de Educação;

– Instabilidade política no município;

– Baixo grau ou inexistência de integração entre as áreas de Obras, Administração ou Finanças com a de Educação;

– Falta de técnicos de outras áreas a serviço da Secretaria de Educação (engenheiro, arquiteto, contador, etc.);

– Ausência de repasse de informações sobre o Par por parte da equipe anterior para a equipe atual;

– Inexistência ou funcionamento inadequado do Comitê Local do PAR;

– Inexistência ou funcionamento inadequado do Conselho Municipal de Educação;

– Inexistência de ações, programas de políticas intersetoriais;

– Inexistência de ações integradas intermunicipais (associações, consórcios, etc.);

– Fragilidade no relacionamento com o Estado e deste com os municípios.

Eixo II: Concepção e prática de Planejamento

– Desconhecimento, por parte dos prefeitos e Secretários, da importância e conteúdo do PAR;

– Falta de uma coordenação efetiva e permanente do PAR na Secretaria de Educação;

– Dificuldade generalizada de entendimento sobre o PAR ou de entendimento do PAR como meio para melhoria da educação;

– Incompreensão de que o PAR deve ser acompanhado cotidianamente;

– Desconsideração do PAR como ferramenta para planejamento das ações da Secretaria de Educação como um todo;

– Falta de esclarecimentos adequados para elaboração do PAR;

– Muitas subações foram escolhidas/definidas sem critérios racionais e justos;

– Baixa capacidade instalada para produzir conhecimento sobre seus processos;

– Inexistência ou baixo grau de registro e processamento sistemático de dados e informações;

– Inexistência de uma cultura de planejamento;

– Omissão dos movimentos sindicais/sindicatos no debate sobre o assunto.

Eixo III: Situação dos recursos disponíveis

– Baixo grau ou falta de compromisso dos técnicos com o acompanhamento e viabilidade das subações;

– Inexistência ou baixo grau de domínio e/ou de compreensão sobre o

funcionamento do SIMEC;

– Inexistência ou baixo grau de comprometimento da equipe local;

– Inexistência ou carência de Recursos Humanos para a tarefa;

– Inexistência ou baixo grau ou carência de estrutura da secretaria municipal de educação para fazer o plano e seu monitoramento;

– Inexistência ou baixo grau de capacitação da equipe local responsável pela elaboração/acompanhamento e monitoramento do PAR;

– Mudanças na equipe que elabora, acompanha e monitora as subações na Secretaria de Educação;

– Deficiente formação inicial ou continuada dos técnicos de seu quadro efetivo ou temporários;

– Inexistência ou baixo grau recursos para contrapartida municipal em algumas subações, especialmente reformas e construções;

– O município não tem, ou tem baixa capacidade, de financiamento.

Eixo IV: Performance do suporte Federal

– Situação de inadimplência do município junto a órgãos federais;

– Inacessibilidade ou alta dificuldade de acesso ao suporte técnico do MEC/FNDE

– Falta de realização de algumas subações por parte do MEC/FNDE

– Inadequação de exigências do MEC/FNDE em relação à realidade do município (documentação, localização,tipo e tamanho padrão do terreno para construção de escola, etc.).

# Considerações finais

A construção do novo sistema nacional articulado de educação, que começa a partir da institucionalização de todo o complexo legal que o normatiza, desde a promulgação da Constituição de 1988, até o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), passando pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01) e pela Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional),

está a exigir um esforço não só do Estado mas e, sobretudo, da sociedade civil no que tange à compreensão de sua necessidade e de sua importância para a melhoria da oferta de serviços educacionais no país por meio do uso mais célere e racional de recursos financeiros e humanos.

No plano das ações estruturantes do referido sistema, ressalta-se a realização da Conferência Nacional de Educação, em 2010, que representou o coroamento de um intenso processo de debates que se iniciou com a elaboração dos Planos de Ações Articuladas e as conferências municipais, regionais e estaduais, constituindo uma extensa e consistente rede de discussão e implementação de ações concernentes à educação nas diferentes esferas governamentais e territórios do país.

A partir da primeira década do século XXI, o combate à exclusão, em todas as suas dimensões, entrou definitivamente nas agendas das governanças municipais. O aumento significativo de recursos nesta área possibilitou aos municípios que apresentassem contrapartidas na área das políticas sociais aliadas à intervenção mais ativa da União no planejamento de ações inclusivas, em especial, na educação, garantindo mais efetividade às medidas redistributivas promovidas de modo articulado com as outras esferas administrativas. Contudo, como foi devidamente exposto neste trabalho, ainda persistem limites significativos, cuja necessidade de superação é urgente.

O primeiro eixo de obstáculos (Gestão e Relações Institucionais) demonstra isso. Em que pesem a indignação e os esforços da sociedade na superação de velhas práticas políticas autoritárias, herdeiras da origem colonial do Brasil como Estado-nação estas persistem, dificultando a emancipação educacional e obstaculizando novos avanços.

O segundo eixo (Concepção e prática de Planejamento) explicita o quadro de deficiências teórico-conceituais que permeiam a maioria dos órgãos executores da políticas educacionais nos municípios. Se há lacunas graves, no que diz respeito à compreensão do papel e importância do planejamento, como esperar ações que modifiquem, para melhor, a situação da educação nesses entes?

No terceiro eixo (Situação dos recursos disponíveis) observamos que, para além da necessidade de formação de lideranças da sociedade civil para o exercício do controle social, ainda carecemos, mesmo dentro do aparelho estatal, de funcionários capacitados técnica e politicamente para o planejamento educacional, o que fragiliza de modo mais agudo a organização das ações institucionais que superem o atraso vigente.

Finalmente, e na perspectiva do dispositivo constitucional do Regime de Colaboração, no quarto eixo de obstáculos (Performance do suporte Federal) revelam-se limites importantes na função do MEC e do FNDE no que se refere à compreensão das diversas realidades e ao apoio — nem sempre efetivo — às demandas municipais, como função da União no regime de colaboração.

Por outro lado, durante a pesquisa pudemos constatar uma grande expectativa das equipes locais em relação ao êxito dos Planos Articulados, sobretudo porque elas tiveram que se definir sobre cerca de 50 ações e 284 subações[8] e também por se tratar de um processo que, efetivamente, buscou integrar os três níveis de governo no esforço para melhorar a educação municipal e fazer acontecer o Regime de Colaboração previsto na Constituição Federal. É inegável que essa

discussão, embora incipiente, começou a ser pautada a partir da diagnose e do planejamento das ações articuladas nos municípios.

Além do já exposto, se essa experiência beneficia a construção de um novo Sistema Nacional de Educação no Brasil, ainda esbarra em velhos hábitos e práticas políticas que dificultam avanços e obstaculizam conquistas. Por isso, fica cada vez mais claro que sem reformas profundas na estrutura política brasileira, os esforços despendidos para a melhoria da educação não surtirão os efeitos desejados ou se revelarão muito aquém do pretendido.

Oxalá o protagonismo, o desejo e a indignação da sociedade brasileira diante das deformações da política signifique novos tempos para nossas crianças e adolescentes, cidadãos presentes de uma nação ainda em travessia para o futuro.

# Referências bibliográficas


BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

_____. **Compromisso Todos pela Educação: Passo-a-passo**. Brasília: MEC, sd.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação** – Lei 9394/1996.

_____. Plano de Desenvolvimento da Educação. Brasília: MEC, 2007.

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**: Instrumento de Campo. Ministério da Educação: Brasília, setembro de 2007.

_____. **Manual Técnico-Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de ações articuladas – PAR**. Ministério da Educação: Brasília, 23 de julho de 2009.

_____. **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle**. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/> Acesso em: Jan a Mar de 2012.

CONAE 2010. **Documento Referência**. Brasília, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149 – 168.

DAGNINO, Evelina; OLVERA Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs). **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.

_____. (org.) **Os anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. (org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 191 – 209.

GRACIANO, Mariângela. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. (Em Questão, v. 4). São Paulo: Ação Educativa, 2007.

LIMA, Licínio e AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da Educação Pública:** Democratização, Modernização e Neoliberalismo. Portugal: Afrontamento, 2002.

DAMASCENO, Alberto e SANTOS, Èmina. Controle social na educação municipal: os planos de ações articuladas e o desafio da construção do novo Sistema Nacional de Educação na Amazônia. In: MANHAS, Cleomar (org.). **Quanto custa universalizar o direito à educação?**. INESC: Brasília, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PARANDEKAR, Subas. Identificação de boas práticas nas redes municipais de ensino que influenciam o desempenho dos alunos na prova Brasil. GATTI, Bernardete (Org.). **Construindo caminhos para o sucesso escolar. –** Brasília: UNESCO, Inep/MEC, Consed, Undime, 2008. p. 63.

UFPA. ASSIM-PA/PAR. **Programa Assessoramento Integrado aos Municípios no Planejamento de Ações Articuladas no Estado do Pará**. Relatório. Belém. 2008.

_____. MONIPAR. **Projeto de Monitoramento e Acompanhamento dos Planos de Ações Articuladas no Estado do Pará**. Relatório. Belém. 2009-2010.

_____. **PAR Amazônia**. Relatório. Belém. 2011.

I UFPA. albertod@ufpa.br

II UFPA. emina@ufpa.br

III UFPA. nessa@ufpa.br

1 Atualmente os municípios trabalham a elaboração do PAR 2011-2014, considerada a segunda versão do Plano.

2 Um exemplo de subação sob responsabilidade municipal é: "Definir diretrizes pedagógicas para subsidiar as escolas considerando, inclusive, a lei 10.639/03 na sua transversalidade" em que o

município se compromete em realizar um estudo da legislação vigente, com o objetivo de subsidiar a elaboração das diretrizes pedagógicas para que as escolas tenham um documento norteador para elaborar seu projeto pedagógico de acordo com suas demandas e particularidades, para a melhoria do sistema de ensino municipal.

3 AMAM – Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó, AMAT Carajás – Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins, AMUCAN – Associação dos Municípios da Calha Norte, AMUNEP – Associação dos Municípios do Nordeste Paraense, AMUT – Associação das Rodovias Transamazônica Santarém/Cuiabá e Região do Oeste do Pará, COIMP – Consórcio Integrado de Municípios Paraense, CODESEI – Consórcio de Desenvolvimento Sócio-Econômico Intermunicipal.

4 Importante ressaltar que, neste trabalho não foram analisados os planos dos municípios de Belém, Ananindeua, Marabá e Santarém, pelo fato de estarem fora de nosso raio de atuação, por serem considerados pelo FNDE municípios de grande porte e capital.

5 Os dados desta pesquisa foram coletados durante o período de 6 a 8 de julho de 2011.

6 Em um evento realizado pelo Consórcio Integrado de Municípios Paraenses – COIMP.

7 Metodologia utilizada para a coleta de informações qualitativas que envolve trabalho e percepção de todos os envolvidos,

8 A pontuação gerada para cada indicador do PAR foi fator determinante para a elaboração do Plano e, por conseguinte, para a definição de situações satisfatórias ou insatisfatórias, que prescindiriam, ou não, de ações e subações. Segundo o "Instrumento de Campo", documento orientador das atividades de acompanhamento da equipe, as pontuações foram dadas a partir do seguinte padrão: Critério de pontuação 1 – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Critério de pontuação 2 – a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Critério de pontuação 3 – a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, são desenvolvidas, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador. Critério de pontuação 4 – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas. (BRASIL, 2007).

**EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO**

# As contribuições do CEDES ao PL 8.035/2010 e a concepção de regime de colaboração presente no PNE

**Simone Alves Cassini**[I]

## Introdução

Durante o III Seminário de Educação Brasileira – SEB – "O Plano Nacional da Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos", em 2011, presenciamos discussões pontuais e imprescindíveis sobre a necessidade de regulamentação do regime de colaboração, de modo a reestrutura os laços federativos para institucionalização da colaboração recíproca entre os entes federados. O debate que ocorrera durante o período de tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010, resultou numa série de emendas ao projeto do Plano Nacional de Educação (PNE), dentre elas, as de regulamentação do regime de colaboração.

Antes de abordarmos a emendas apresentadas pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) ao PL 8.035/2010 quanto ao regime de colaboração, procuramos primeiro analisar os debates travados durante o III SEB acerca do assunto, utilizando como fonte os anais do evento. Assim, para elaboração deste artigo, levantamos a seguinte questão: Qual concepção de colaboração foi adotada nas propostas apresentadas pelo CEDES? Como foram avaliadas pela Comissão Especial de análise do PNE e que posição foi adotada para solução da problemática levantada durante a CONAE 2010, expressa no documento final?

Assim, passamos a analisar as concepções existentes acerca do objeto (regime de colaboração), utilizando os trabalhos apresentados durante o III SEB, para, então, compreender os argumentos que sopesam a necessidade desse instituto jurídico-político se fazer presente no PNE, evidenciados nas emendas apresentadas pelo CEDES, e por fim, analisar como este vem se constituindo tanto no Plano, quanto nas demais políticas adotadas pela União.

## PNE e o debate SEBE acerca da colaboração recíproca

Os debates acerca do regime de colaboração[1] tem se destacado no meio acadêmico principalmente após as conferências nacionais, com destaque para a Conferência Nacional de Educação Básica – CONEB 2008 – que apontou para a necessidade de regulamentação do regime de colaboração – e da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 – que, para além da regulamentação, o documento final deixou evidente a problemática da significação desse instituto. Há de ressaltar que, antes mesmo da CONAE, durante as conferências preparatórias, o tema fora extremamente

explorado, como bem apontara Araújo e Grischke (2011, p. 352)

> Durante as conferências preparatórias para a Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em março de 2010, uma das questões mais debatidas foi justamente a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, indispensável à construção de um Sistema Nacional de Educação, consubstanciado por um Plano Nacional de Educação em sintonia com as demandas sociais emergentes.

Durante a conferência, o regime de colaboração foi abordado como instituto inerente ao pacto federativo, necessário à execução do serviço público educacional de forma conjunta e harmônica entre os entes da federação, ainda não regulamentado e sequer definido. Essa concepção de colaboração também é adotada por estudiosos do assunto, como Araújo (2010), Barreto (1988), Cury (2008), Saviani (2009). Da mesma forma, Fernandes, Brito e Peroni (2011, p. 663) alegam a "necessidade de que seja estabelecido com clareza o regime de colaboração entre as três esferas do poder estatal que, embora previsto no § 3º, artigo 23 da Constituição, até o momento não foi regulamentado".

Nessa perspectiva, Cassini e Araújo (2011) ressaltam que o regime de colaboração é instituto inerente à forma federativa de Estado adotada no Brasil, ou seja, o federalismo cooperativo. Assim, a necessidade de regulamentação do regime de colaboração se justifica pela forma de distribuição de competências que caracteriza esse tipo de federalismo, ou seja, a combinação das competências comuns (materiais: quem irá prestar o serviço) com concorrentes (legislativas: quem irá legislar sobre a matéria). A educação é tanto competência material comum quanto legislativa concorrente, o que justifica a necessidade de institucionalização da cooperação. Além disso, argumentam que essa necessidade se dá pela forma de execução de serviços adotada no Brasil, ou seja, o imediato, em que

> [...] cada ente federado mantém seu corpo de servidores executando serviços das respectivas administrações (art. 37 e 39 da CF/88), por isso a necessidade de a Constituição prevê a fixação de normas de cooperação entre as entidades, tendo em vista o equilíbrio e bem-estar em âmbito nacional, como forma de efetivar a gestão associada de serviços públicos. (CASSINI e ARAÚJO, 2011, p. 681)

Esses argumentos estão relacionados à concepção de que o regime de colaboração é um instituto que ainda não fora regulamentado e, sequer, definido em âmbito nacional. Apesar de latente, não se trata de concepção hegemônica presente nos debates do III SEB. Isso porque há a concepção de que o regime de colaboração é um instituto já existente, instituído ou por meio da distribuição da atuação prioritária, da instituição do FUNDEB (PEREIRA, ALVES e DRUMOND, 2011), ou por programas como PAR (DAMASCENO, SANTOS e COSTAS, 2011) e PDE (SPELLER, 2011), ou pelo próprio PNE, necessitando, apenas, ser consolidado, como bem resumiram no trabalho:

> Além disso, a realidade constatada pela pesquisa nas administrações municipais não se aproxima nem de longe do ideal de um Sistema Nacional de Educação do qual parte o novo PNE. Não só é quase inexistente o regime de colaboração, salvo algumas iniciativas tomadas pelo MEC nos últimos anos, como também foram registradas medidas que denotam total

> desconsideração à população [...] (CAMPOS e ESPOSITO, 2011, p. 14)

Os trabalhos que adotam a concepção de que o regime de colaboração é um instituto já existente na consecução da política educacional carecem de fundamentação teórica acerca do objeto em questão. Isso se dá pela complexa estrutura federativa brasileira, que o torna um instituto de difícil compreensão. Dessa forma, é comum haver confusão conceitual entre os institutos regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa, já que os próprios documentos oficiais não deixam claro qualquer distinção entre eles (CASSINI e ARAUJO, 2011). Ocorre que são completamente distintos e, nessa perspectiva, os programas e a política de fundos se caracterizam como ações de coordenação da União (e não de cooperação), já outras ações de compartilhamento de tarefas são denominadas de formas de colaboração, pois não se constituem como obrigatórias, mas são frutos de acordos sujeitos ao jogo de interesses e, geralmente, estão sujeitos ao papel indutor da União que, conforme Araujo (2010) resumem-se a minipactos.

Adotando a concepção de que se trata de instituto que necessita de regulamentação, o documento final da CONAE 2010 apontou para a necessidade de definição do regime de colaboração, porém, o PL nº 8.035/2010 desconsiderou os debates realizados durante a conferência e, ignorando o documento final da CONAE, tratou-o como instituto que necessita ser aperfeiçoado, como revela Cassini & Araújo (2011, p. 682):

> [...] o Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceu como uma de suas metas "aperfeiçoar" o regime de colaboração (item 1.3.2, meta 19), enquanto o documento final da CONAE apresentou como meta para o novo PNE a definição de tal instituto.

Constatado que as metas traçadas no Projeto de Lei do PNE não satisfazem aos anseios e reivindicações de setores organizados da sociedade, os membros do CEDES se reuniram para propor modificações ao novo PNE. Seguindo a concepção de que existe a necessidade de regulamentação do regime de colaboração, elaboraram emendas ao PL nº. 8035/2010, que dentre outros, objetivaram inseri-la no PNE, como abordado no próximo item.

# Emendas do CEDES e as modificações ocorridas no PL nº. 8035/2010

Os debates travados durante os três dias do III SEB deixaram evidente que o PL 8.035/2010 não revelara os anseios da sociedade, contidos no documento final da CONAE. O CEDES teve como intuito, ao convocar a reunião de trabalho de estudos e análises do Projeto de Lei do PNE, abrir espaço para discussão das questões desafiadoras e os embates emblemáticos provocados pela análise do referido PL.

Dentre as questões consideradas desafiadoras, insere-se o regime de colaboração. Analisando o documento "Emendas do CEDES ao Projeto de Lei 8.035/2010", disponível no site da instituição, encontramos mais de 50 emendas e, dentre essas, destacamos duas, conforme a tabela 1:

**TABELA 1: EMENDAS APRESENTADAS PELO CEDES AO PL 8.035/2010**

| PROJETO ORIGINAL | FOCO DA PROPOSTA | EMENDA |
|---|---|---|
| Art. 7º A consecução das metas do PNE – 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.<br><br>§ 1º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. | **EMENDAS MODIFICATIVAS E ADITIVAS**<br><br>Modifique-se os parágrafos 1º., 2º. E 3º. Do Artigo 7º do PL nº 8.035/10 | Art. 7º – A consecução das metas do PNE 2011 – 2020 e a implementação das suas respectivas estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.<br><br>§ 1º – Como meio primordial de consecução das metas deste PNE, no prazo de 1 ano a contar da aprovação desta Lei, o Congresso Nacional regulamentará o Regime de Colaboração para a área de educação, por Lei Complementar, segundo o disposto no parágrafo único do Artigo 23 da CF de 1988.<br><br>§ 2º – O processo |

| | | |
|---|---|---|
| | | de regulamentação do regime de colaboração pelo Congresso Nacional observará o princípio de gestão democrática assegurado no inciso VII do Art. 206 da CF de 1988.<br><br>§ 3º – O regime de colaboração para a área de educação deverá observar o disposto no Artigo 3º, inciso III, no Artigo 19, inciso VII, e no Artigo 170 da CF de 1988, bem como no Art. 75 da LDBEN. |
| § 2o Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão prever mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE – 2011/2020 e dos planos previstos no Art. 8º. § 3o A educação escolar indígena deverá ser implementada por meio de regime de colaboração específico que considere os territórios étnico educacionais e de estratégias que levem em conta as especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade, promovendo a consulta prévia e | **EMENDAS ADITIVAS**<br>Acrescente-se os parágrafos 4º., 5º, 6º. e 7º. ao art. | **EMENDA ADITIVA:** §4º – Considerando desafios e problemas comuns, a regulamentação do regime de colaboração poderá prever normas de colaboração não só entre União, estados, Distrito |

| | | |
|---|---|---|
| informada a essas comunidades. | | Federal e municípios, mas também entre regiões (estados) e microrregiões (municípios), favorecendo a integração nacional, regional e microrregional na promoção de políticas e programas comuns.<br><br>§ 5º – O regime de colaboração na educação básica deverá respeitar a articulação entre coordenação com colaboração federativa, de modo a assegurar tanto o papel indutor da União na promoção das políticas educacionais quanto a execução destas de forma horizontal, com a participação proativa da União na gestão e no financiamento.<br><br>§ 6º – A fim de garantir o caráter democrático da federação no regime de |

| | | |
|---|---|---|
| | | colaboração para a educação, poderá ser instituído órgão executivo e de representação dos estados e das regiões junto ao MEC para ação conjunta quanto às metas do PNE 2011-2020, buscando neutralizar as forças centrífugas dos estados e dos municípios na consecução das mesmas.<br><br>§ 7º – A Lei de Responsabilidade Educacional deverá incorporar o prescrito na Lei complementar que fixará o Regime de Colaboração para a área Educacional, dada a definição de competências compulsórias dos entes federados para a articulação do SNE. |

Fonte: Emendas apresentadas após o III Seminário de Educação Brasileira, promovido pelo CEDES, realizado na Unicamp em março de 2011, disponível no site www.cedes.unicamp.br

Os argumentos utilizados para proposição das emendas situam-se na concepção de que, para se

constituir um Sistema Nacional de Educação – SNE, é necessário a regulamentação do regime de colaboração, conforme a justificativa:

> Um dos aspectos destacados para que o PNE 2001-2010 não fosse implantado com êxito foi exatamente a ausência de normatização do Sistema Nacional de Educação e do regime de colaboração, tratados como problemas de dimensão externa ao PNE. Registre-se também a indissociação entre Sistema Nacional de Educação e regime de colaboração nos debates realizados pela CONAE e pelo conjunto de educadores, embora o lugar ocupado por um e outro esteja bastante nebuloso, pois ora o SNE e o PNE são tomados como meio de implantar o regime de colaboração, ora o regime de colaboração é tomado como meio para a concretização do PNE e do SNE. A posição assumida aqui é a do documento inicial de avaliação do antigo PNE e, dessa forma, tomamos o regime de colaboração como um meio de concretizar o SNE. Tanto os documentos que antecederam a CONAE quanto o documento final resultante do evento não expressaram avanços para o início de uma proposta consistente de pacto federativo no âmbito educacional.
>
> Ambos os documentos parecem sinalizar não a definição de um regime de colaboração, mas corroborar formas de coordenação vertical já existentes.
>
> A coordenação federativa (Art. 24 da CF de 1988) distingue-se da colaboração. A cooperação difere da coordenação com relação à tomada de decisão. No caso da cooperação, a tomada de decisão deve ser concretizada de forma conjunta, assim como o exercício das competências. Dessa forma, a União e os entes federados não podem atuar isoladamente.
>
> O regime de colaboração está previsto constitucionalmente apenas no rol das competências materiais comuns, que são administrativas, o que nos leva a concluir que se trata de instrumento necessário à execução de serviços próprios da administração pública e, por isso, matéria com especificidades próprias, apesar da estreita relação entre financiamento e execução de serviços.
>
> É uma forma de gestão associada do serviço público e, portanto, um instituto necessário à execução conjunta das competências comuns previstas no art. 23, inc. V, da CF/88 (normas de colaboração).
>
> [...]
>
> É importante frisar que a cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no artigo 23 da Constituição de 1988). Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. O PL e as emendas recaem muito mais nas competências voluntárias, o que tem sido a marca das políticas educacionais e gerado problemas quanto à indefinição do Piso Nacional. Dessa forma, enquanto o regime de colaboração para a educação não for regulamentado por lei complementar, a União não poderá impor formas de colaboração, assim como os estados não

> podem compelir os municípios a assinarem acordos de cooperação. Apontamos também que as propostas apresentadas pela Campanha e pelo CNTE reforçam a atuação prioritária dos entes federados estabelecida no Art. 211 da CF de 1988 e isso tem fortes implicações para a manutenção de pulverização de sistemas de ensino (federalizados, estadualizados e municipalizados), além da redundância quanto à proposição de exigir o que o Art. 75 da LDB já faz, ou seja observar a capacidade financeira de cada ente federado com MDE para a realização de competências comuns em matéria educacional.
>
> [...]
>
> Só com a aprovação do regime de colaboração se poderá exigir a compulsoriedade na adoção das metas e estratégias do PNE, sem prejuízo para os mecanismos de cooperação voluntária já existentes. Complementarmente a Lei de Responsabilidade Educacional poderá prever sanções para os entes federados que não cumprirem tanto com o estabelecido no PNE quanto na lei complementar do regime de colaboração que é, do ponto de vista constitucional, a única forma de criar mecanismo vinculante para os entes federados na consecução de políticas de Estado e não de governo. (CEDES, 2011)

A proposta do CEDES converge para a regulamentação do regime de colaboração, estipulando dentro do PNE prazo para que o mesmo seja instituído (1 ano). A concepção de colaboração adotada ultrapassa a relação União/estados/municípios, incluindo regiões (estados) e microrregiões (municípios), o que favorece a integração nacional, regional e microrregional na promoção de políticas e programas comuns. Além da integração nacional, para efetivação da colaboração, sem prejuízo do papel indutor da União, as emendas objetivaram estabelecer um órgão executivo e de representação dos estados e das regiões junto ao MEC, além do estabelecimento de uma Lei de Responsabilidade Educacional, prevendo competências compulsórias aos entes federados para consecução do SNE.

Ocorre que, as emendas apresentadas foram rejeitadas pela Comissão Especial de análise do PNE, por não considerar a matéria de competência do Plano e, segundo o relatório da comissão que teve como relator o deputado Ângelo Vanhoni, as

> Emendas n.º 353, 1542, 2265 e 2895: substituem o texto do § 1º do artigo, passando a determinar que, no prazo de um ano, o Congresso Nacional aprovará lei complementar regulamentando o regime de colaboração entre os entes federados, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. Embora a regulamentação do regime de colaboração seja matéria relevante, a emenda trata de diploma legal diverso do plano. Além disso, pretende criar obrigação para os Poderes da República mediante dispositivo sem força legal para tanto. As emendas são rejeitadas.

A comissão entendeu ser o regime de colaboração matéria relevante, porém, considerou como objeto divergente ao PNE. Ao propor emendas estipulando prazo para regulamentação desse instituto, restou evidente a intenção do CEDES: que a regulamentação da colaboração fosse considerada pelo poder público como uma das prioridades de sua ação para a educação.

Ignorando tanto as concepções presentes nos debates da CONAE quanto as apresentadas pelo CEDES, em junho de 2012 a Comissão aprovou parecer reformulado, apresentando o substitutivo do Projeto de Lei acrescentando o § 6º ao art. 7º, que institui os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE):[2]

> Art. 7º A consecução das metas deste PNE e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
>
> § 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á inclusive mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Ou seja, o regime de colaboração passou a ser sinônimo ou entendido como Arranjos de Desenvolvimento da Educação – ADE, incorporado no PNE segundo modelo de gestão empresarial, que tomou como espelho os Arranjos Produtivos Locais – APL's, em decorrência da atuação do empresariado paulista que, aproveitando a indefinição do instituto, inseriram suas concepções. Segundo Araujo (2012, p. 2)

> os ADE's remontam ao contexto de elaboração do PDE, em 2007, e ao protagonismo que o empresariado paulista assumiu nessa empreitada via o Movimento "Todos pela Educação" (TPE), criado em setembro de 2006. Basicamente o TPE é um conjunto de empresas capitaneadas pela Fundação Itaú social, Grupo Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco, contando com a parceria da Rede Globo, Fundação Ayrton Senna e apoio da Fundação Victor Civita, Instituto Paulo Montenegro, entre outras empresas líderes, parceiras e apoiadoras.

Essa concepção acerca do regime de colaboração já se fazia presente no cenário político educacional, não só devido às experiências que vem ocorrendo desde 2009[3], mas também pela atuação do movimento Todos Pela Educação – TPE no Conselho Nacional de Educação, que em 2011, por meio da Câmara de Educação Básica, emitiu o parecer nº. 9/2011 objetivando criar normativa associando o ADE ao regime de colaboração, o que resultou na Resolução nº. 01/2012.

A resolução nº. 01/2012 adota o modelo de arranjos de desenvolvimento da educação como instituição do regime de colaboração, pretendo assim resolver o problema da articulação nacional. A ementa da resolução dispõe que a normativa estabelece o "regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento para a melhoria da qualidade social da educação", deixando a entender que o regime de colaboração nada mais é que uma "brecha" Constitucional para inserção de estratégias de gestão.

Assim, consideramos equívoco da Comissão inserir tal concepção no PNE, desconsiderando todos os debates realizados e propostas apresentadas ao PL. Isso porque existe relação entre a concepção de arranjos de desenvolvimento da educação e arranjos produtivos locais, que é de matriz empresarial e despolitiza o debate sobre a necessidade de regulamentação do regime de colaboração, ignorando a problemática da dinâmica federativa quanto à oferta da escolarização

obrigatória, além de considerarmos essa alternativa um equívoco jurídico e político, pois os ADE's apresentam um potencial maior de fragmentação do que de integração e desenvolvimento nacional (ARAÚJO, 2012), em que reafirmamos a necessidade de regulamentação do regime de colaboração nos moldes da Constituição Federal de 1988.

# Considerações finais

Os debates travados durante o III SEB não deixam dúvidas: é preciso estudos acerca das questões desafiadoras e dos embates emblemáticos abarcados no PNE. Uma dessas questões desafiadoras é justamente a questão do regime de colaboração.

Restou evidente que a indefinição desse instituto constitucional torna nebulosa sua compreensão, surgindo diversas concepções acerca da matéria. Neste artigo evidenciamos três concepções: a) de que se trata de instituto presente nas políticas educacionais, necessitando apenas ser aperfeiçoado; b) de que é um instituto ainda não regulamentado e sequer definido; c) que se trata de brecha constitucional para inserção dos arranjos de desenvolvimento da educação, tomado como sinônimo de regime de colaboração. Para solução da problemática levantada durante as conferências de educação (CONAE e CONEB) quanto à definição do regime de colaboração, o CEDES apresentou emendas adotando a concepção de que se trata de instituto que necessita ser definido. Divergindo as concepções tanto do CEDES quanto das conferências, a última concepção surge de forma nebulosa no PNE, como prescrição para o embate da colaboração, sem qualquer estudo ou debate em âmbito nacional.

Os ADEs foram inseridos no PNE por influência do empresariado através do movimento TPE, sem ao menos ser citado nos debates da CONAE (que serviria de base para elaboração do documento) e, dessa forma, podemos considerar a inserção desse tipo de gestão consorciada, tida como sinônimo de regime de colaboração, um equívoco, pois carecem tanto de estudos quanto de debates em âmbito nacional.

Em suma, a indefinição do regime de colaboração corrobora lacunas que são utilizadas como estratégias de inserção de políticas eivadas por concepções empresariais, que fragilizam, fragmentam e desqualificam os debates e estudos sobre o pacto federativo, despotencializando as ações das instituições democráticas.

# Referências

ARAUJO, G. C. Federalismo Cooperativo e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: O atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. 35 reunião anual da ANPED, Porto de Galinhas/RE 2012.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do regime de colaboração. Educação e Sociedade, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul/set. 2010.

ARAÚJO, J. J., GRISCHKE, P. E. Construindo efetivamente o Sistema Nacional de Educação: da CONAE às Proposta do PNE 2011-2010. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>acesso em 10 dez. 2012

BARRETO, E. S. de S. O ensino fundamental na política nacional de Educação: alguns aportes. Em Aberto, Brasília, v. 7, n. 38, p. 12-21, abr./jun. 1988.

CAMPOS, M. M., ESPOSITO, Y. L. Entre os planos e a realidade:desigualdades no acesso ao início da educação básica. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Simpósio 5. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/seminário.html>acesso em 10 dez. 2012

CASSINI, S. A., ARAÚJO, G. C. Regime de colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa no Brasil: os desafios das relações intergovernamentais na oferta educacional. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>acesso em 10 dez. 2012

CRUZ, P. Contribuição para o fortalecimento do regime de colaboração. In: ABRUCIO, F. L., RAMOS, M. N. (Org.) Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.

CURY, C. R. J. Os desafios da Construção de um Sistema Nacional de Educação. Brasília: 2008. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2012

DAMASCENO, A. SANTOS, E. COSTA, V. Controle Social na Educação Municipal: Os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do novo Sistema Nacional de Educação na Amazônia. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>acesso em 10 dez. 2012

FERNANDES, M. D. E, BRITO S. H. A, PERONI, V. M. V. Sistema e Plano Nacional de Educação: Notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>acesso em 10 dez. 2012

PEREIRA, M. A. N., ALVES, C. M. S. D., DRUMOND, V. O FUNDEB e a Educação Infantil: Perspectivas atuais. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>acesso em 10 dez. 2012

SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a conferência nacional de educação. Brasília: 2009. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdef/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2012.

SPELLER, P. Ensino Superior: prioridades, metas, estratégias e ações. In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Simpósio 8. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/seminário.html>acesso em 10 dez. 2012

I Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. scassini@hotmail.com

1 Trata-se de instituto previsto no parágrafo único do Art. 23 e Art. 211 da Constituição Federal de 1988, além de enunciado no § 1º do Art. 5º, caput do art. 8º e § 1º do art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº. 9.493/96).

2 Priscila Cruz (2012), diretora executiva do movimento Todos Pela Educação, no texto "Contribuição para o fortalecimento do regime de colaboração" escreve como a experiência das ADEs chegam ao PNE. O texto foi publicado no livro "Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação", organizado por Abrúcio e Ramos, e publicado em 2012 fundação Santillana.

3 ADE implementada em 12 municípios do Recôncavo Baiano, em 23 municípios do Agreste Meridional de Pernambuco, em 15 municípios ao longo da linha férrea de Carajás no Maranhão, e em 14 municípios na região de Votuporanga em São Paulo.

**EIXO 2 - REGIÕES, ESPAÇOS TERRITORIAIS URBANOS E RURAIS, DESIGUALDADES SOCIOESCOLARES E REGIME DE COLABORAÇÃO**

# A organização federativa na educação brasileira: a relação entre a União e os municípios no debate e produção acadêmica[1]

**Ananda Grinkraut**[I]

## Apresentação

A dinâmica federativa brasileira tem sido uma das pautas prementes na organização da educação básica. Constata-se, recentemente, a inserção desta preocupação na agenda educacional, particularmente nos debates acerca do novo Plano Nacional de Educação, seja para definir o significado do regime de colaboração, para delimitar a origem dos recursos financeiros de forma a garantir a elevação do percentual do PIB para educação ou, ainda, para demarcar quais deveriam ser as atribuições da União para a superação das desigualdades nacionais.

Se a dinâmica federativa explica, em parte, a manutenção das desigualdades nas condições de acesso e permanência na escola ao redor do país, esta é também resultante dos conflitos de interesse que têm conformado o próprio Estado brasileiro e, consequentemente, sua política educacional.

Embora esta problemática não seja nova nem para os governos nem no meio acadêmico, esta vem sendo ressignificada nos últimos anos, com novas formas de atuação do governo federal junto aos demais entes federados. A partir de 2007, início do segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva e, ao que parece, com continuidade no governo de Dilma Rousseff, o poder executivo federal tem buscado ocupar um lugar distinto na política educacional de Educação Básica, assumindo determinadas funções até então deixadas aos municípios, estados ou, ainda, ao setor privado e movimentos sociais. Sem discutir neste momento o mérito destas políticas, o governo federal ao elaborar e executar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), promover as Conferências de Educação voltadas para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), propor e em breve realizar o Exame Nacional para Ingresso na Carreira Docente, participar – ainda que não diretamente – na discussão e aprovação das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública e no Piso Nacional Salarial para os profissionais do magistério público da educação básica, entre outras ações, tem trazido para a discussão pública[2] o papel da União na equalização das desigualdades educacionais, o regime de colaboração, a constituição de um Sistema Nacional de Educação, as atribuições de cada esfera governamental e sua inter-relação no oferecimento dos serviços educacionais.

Estas questões não têm sido evidenciadas apenas pelo governo federal; outros órgãos, instâncias representativas do magistério, do privado e da mídia, dentre outros sujeitos, têm também destacado estas questões, seja para manutenção do *status quo*, seja para a alteração deste. Se por um lado houve uma importante ampliação do debate sobre questões relacionadas à educação no contexto federativo, por outro permanecem muitas indefinições e incertezas quanto a perspectivas de colaboração e cooperação entre os entes federados, bem como as possibilidades e limites da atuação do governo central na organização da educação nacional.

O próprio Projeto de Lei 8.035 de 2010, referente ao PNE, enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, embora mencione o regime de colaboração como forma de concretização de várias das metas previstas, também não define o que esse regime significa, nem estipula um prazo para tal. Da mesma forma, pouco avança na discussão sobre a organização do Sistema Nacional de Educação, previsto legalmente em 2009, quando da alteração do artigo 214 da CF (Emenda Constitucional 59/2009).

O Conselho Nacional de Educação (CNE) tem avançado nesta discussão com a aprovação dos Pareceres 9 de 2011 e 11 de 2012. O primeiro, homologado pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad, trata sobre os arranjos de desenvolvimento da educação e, o segundo, ainda aguardando homologação, trata sobre o processo para a institucionalização do regime de colaboração e de um Sistema Nacional de Educação.

A dificuldade de se estabelecer políticas colaboradas entre os entes federados tanto em âmbito legal, como na construção e efetivação das políticas educacionais, tem recebido significativa importância, não apenas no âmbito governamental. No âmbito acadêmico esta importância tem se manifestado com o crescimento de pesquisas voltadas para esta temática, nas últimas décadas. Este texto tem como propósito apresentar o debate recente sobre a organização federativa brasileira e suas implicações na efetivação do direito à educação, no que se refere à gestão e financiamento da Educação Básica.

## Debate e produção acadêmica educacional sobre a organização federativa brasileira

O debate e produção acadêmica sobre a organização federativa do Estado brasileiro, em especial a participação do município no campo educacional embora não sejam recentes, foram realizados durante grande parte da história republicana brasileira desconsiderando a questão federativa (ARAÚJO, 2005). Segundo Gilda Araújo, historicamente a organização da educação, apesar das constantes tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, praticamente desconsiderou as desigualdades regionais presentes em sua oferta. Até mesmo a organização prevista na atual CF parece ter desconsiderado "o rico debate sobre a complexidade e as contradições das instituições municipais e federativas no Brasil, bem como desprezou os efeitos dessa complexidade e dessas contradições para a educação nacional" (p.22).

O debate acadêmico sobre a organização da educação no Brasil de maneira geral ficou centrado na

polêmica a respeito da municipalização e descentralização dos serviços educacionais. De forma mais sistemática, a produção acadêmica acerca da municipalização foi iniciada nas décadas de 1950 e 1960 e retomada com maior ênfase nas décadas de 1980 e 1990. Segundo Araújo, apesar das diferenças conjunturais que desencadearam o debate em cada um destes períodos, sua polarização pode ser percebida nos dois momentos. Por um lado estão os autores que têm defendido a municipalização e, por outro, seus oposicionistas. A defesa da municipalização se deu basicamente por duas correntes: a primeira tem-se utilizado de argumentos em prol da ampliação do poder local e fortalecimento da participação da comunidade junto à escola, enquanto a segunda corrente privilegiou argumentos técnicos, financeiros e operacionais do processo, como condições necessárias para a municipalização. No caso dos autores contrários à municipalização, estes têm apontado a desconsideração da realidade brasileira e a ideologização da proposta, bem como suas consequências político-ideológicas e econômicas (ARAÚJO, 2005).

A partir da segunda metade da década de 1990, observa-se a intensificação da produção acadêmica nesta área, com bastante ênfase na questão tributária, como forma de manutenção ou superação das desigualdades na oferta educacional, sejam estas regionais ou intra-regionais. Uma das principais razões para tal intensificação foi a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 14 de 1996, a qual criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). No final dos anos 1990, há a elaboração de uma série de estudos sobre este novo mecanismo de distribuição de recursos para o ensino fundamental e suas implicações nos diferentes níveis e modalidade da educação básica, na distribuição das matrículas entre os estados e municípios e a atuação [ou desresponsabilização] da União em sua função supletiva e redistributiva, com vistas à redução das disparidades regionais (PINTO, 1999; BASSI, 2001; RODRIGUEZ, 2001, JUNIOR, 2003; XIMENES, 2006).

Com a passagem do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) novos estudos são realizados, destacando os aspectos de continuidade e os de ruptura entre cada um dos fundos e a atuação do governo federal junto aos demais entes federados. Muitas das mudanças realizadas no FUNDEB foram embasadas nos estudos realizados sobre o FUNDEF e expressam a preocupação de parte dos acadêmicos e políticos acerca da questão tributária no país.

Se por um lado estes estudos apresentam a relevância da questão tributária na oferta educacional em um país federado, por outro apontam para o fato de que a proposta de fundo(s) para a educação se constitui como uma solução de certa forma transitória e paliativa para este momento histórico em que apesar da necessidade, uma reforma tributária "parece não ser viável na atual conjuntura política" (OLIVEIRA e SOUSA, 2010, p. 18). Neste caso, a contribuição da União ao(s) fundo(s) se torna aspecto fundamental para redução das disparidades regionais. O que vale destacar, dependendo da forma prevista na legislação, a utilização dos mecanismos de fundos, sem rever a arrecadação e distribuição dos tributos no país, pode manter a dependência com o governo e das relações políticas estabelecidas, tal como pôde ser observado no caso do FUNDEF, onde houve reduzida participação da União na complementação dos fundos estaduais, bem como a apresentação de liminares por parte de determinados municípios para deixarem de compor os fundos estaduais, alegando inconstitucionalidade deste mecanismo (OLIVEIRA e SOUSA, 2010).

A atuação da União para complementar com recursos federais os fundos da educação básica está prevista constitucionalmente em sua função supletiva e redistributiva junto aos estados e municípios, como forma de "equalizar as oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira" (CF, 1988, art. 211). Embora bastante significativa, esta função não está limitada à complementação da União ao FUNDEF ou ao FUNDEB, abarcando outros programas e ações do governo federal para toda a educação básica. A assistência técnica e financeira da União de uma forma geral também tem sido objeto de estudos na área do financiamento da educação (CRUZ, 2009; FARENZENA, 2010). Ao analisar os programas em execução pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[3] e os critérios de distribuição dos recursos aos estados e municípios, as pesquisas têm demonstrado que embora se observe um movimento de definição de critérios equalizadores na distribuição de recursos, beneficiando estados e municípios mais desfavorecidos economicamente, os programas e valores geridos ainda são insuficientes para reduzir as disparidades nas condições de oferta da educação no país. Considerando a diferença no período em que as pesquisas foram realizadas, ao que parece tem havido um movimento em direção ao estabelecimento de critérios relacionados com as desigualdades educacionais no país, reduzindo as interferências político-partidárias que estiveram presentes até recentemente na distribuição dos recursos deste órgão.

Para além dos recursos do FUNDEB, as demais verbas repassadas aos estados e municípios têm apresentado reduzida possibilidade na diminuição das disparidades regionais. No entanto, por outro lado, estudos têm demonstrado sua capacidade de induzirem políticas, programas e ações junto aos estados e municípios, em especial àqueles dependentes das transferências intergovernamentais para a composição de suas receitas. A municipalização das matrículas do ensino fundamental no período de vigência do FUNDEF é um dos exemplos deste mecanismo de indução de políticas por meio de transferências financeiras (DUARTE, 2005). Mas há outros mecanismos. Segundo Cruz (2009), a assistência financeira voluntária da União ainda é um deles, apesar da redução considerável em seu percentual no período de 1995 a 2006 em relação ao montante de recursos gerido pelo FNDE e repassado aos demais entes federados. A indução realizada pela assistência voluntária se dá pelas mesmas razões mencionadas por Duarte: "As dificuldades de estados e municípios, principalmente dos mais carentes, obrigam o direcionamento das propostas para as políticas passíveis de financiamento, mas não necessariamente para as demandas efetivas dos sistemas de ensino" (CRUZ, 2009, p. 361). Esta pode ser mais uma demonstração da fragilidade do pacto federativo na área da educação, bem como da forma de atuação do governo federal que, a partir das políticas implementadas, pode intensificar ou amenizar estas fragilidades.

Pode-se dizer que o poder indutivo se constitui como uma das formas de atuação da União junto aos demais entes federados e às unidades escolares, para além da distribuição de recursos financeiros e materiais ou da atuação direta na rede de escolas federais. Esta forma de atuação viabilizaria, além da redistribuição de recursos, a possibilidade de balizar regras e normas para todos os estados e municípios, ou, ao menos, para os que optarem por sua participação. O poder "indutivo" do governo federal junto aos estados e municípios, ou até mesmo diretamente às escolas, tem sido constatado não apenas através das transferências financeiras, mas também decorre do papel assumido pelas avaliações externas no processo de regulação estatal da educação básica na década

de 1990 (SOUSA, 1997; FREITAS, 2002; FREITAS, 2005) e da relação direta estabelecida entre a União e as unidades escolares e suas consequências na gestão da educação, em geral, e da escola, em particular (FRANÇA, 2001; PERONI e ADRIÃO, 2007; DOURADO, 2007).

A análise de processos de indução de políticas bem como de descentralização da operacionalização de serviços deve ser realizada de forma cautelosa, já que estes processos não ocorrem de forma linear nem unidirecional. Pesquisa apresentada em 1997, por Freitas, ao analisar a centralidade da gestão educacional na política federal e sua intersecção com a gestão municipal, conclui que apesar da centralidade na gestão ter sido assumida tanto pela esfera federal como pela municipal, seus significados e estratégias de implementação se deram de formas distintas. As características econômicas, sociais e políticas, bem como as relações de poder estabelecidas em âmbito local proporcionaram movimentos de "adesão, resistência e negação" em relação às políticas federais. Em suas palavras:

> O projeto federal de 'reordenação' da gestão adquiriu, no município, uma feição engendrada por uma lógica utilitarista e pragmática que, no âmbito do sistema, privilegiou estratégias particularistas, clientelistas e populistas para fazer frente às problemáticas da escassez de recursos públicos, da crescente demanda da população por atendimento escolar, das tensões e conflitos que marcaram as disputas de interesses entre os grupos hegemônicos, representados por atores governamentais. No âmbito da instituição escolar, não logrou eliminar o corporativismo e o particularismo vigentes." (FREITAS, 1997, p. 160)

A possibilidade de os municípios organizarem seus próprios sistemas de ensino, de forma independente ao sistema estadual foi prevista na LDB. Com esta possibilidade e sem a regulamentação do regime de colaboração previsto na CF, tem-se produzido uma variedade de arranjos administrativos na oferta educacional no país, já que cada Estado, Distrito Federal e município podem organizar seus próprios sistemas de ensino (KRAWCZYK e VIEIRA, 2008).

Enquanto alguns estudos procuraram averiguar quais mecanismos têm efetivado o regime de colaboração (FREITAS, 1997; DUARTE, 2003), outros trabalhos têm se debruçado sobre experiências de determinados estados, nos quais deliberadamente buscou-se estabelecer a colaboração entre diferentes esferas governamentais, seja pela via de instâncias de negociação e deliberação conjuntas, do estabelecimento de sistema único da educação básica, ou da organização de entidades representativas na discussão sobre o processo de municipalização (ABICALIL e NETO, 2010; SARI, 2009; LUCE e SARI, 2010; VIEIRA, 2010). Estes estudos buscaram a partir da análise de experiências concretas nos estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Ceará, respectivamente, apontar avanços, contradições e limitações nestas tentativas de organização da gestão educacional de forma colaborada, ainda que dentro da realidade de um mesmo estado.

A previsão constitucional de colaboração entre os entes federados exige o estabelecimento de leis complementares que fixem normas para efetivar a cooperação entre os mesmos. Se por um lado o não estabelecimento de lei complementar para o caso da educação demonstra a falta de ao menos um mínimo de consenso na área, por outro lado somente sua elaboração não garante que haja colaboração entre os diferentes entes federados, já que estes são autônomos nas responsabilidades

que lhes foram previstas constitucionalmente. Assim, conforme evidenciado por Oliveira e Sousa (2010), "se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre" (p. 22), ou seja, ainda que possa haver avanços legais, sua efetivação depende também da vontade política dos diferentes níveis governamentais.

A não existência de consensos acerca das características e implicações do regime federativo e relações intergovernamentais na formulação e implementação das políticas sociais parece também permear o próprio campo da ciência política. Em estudo sobre a produção nesta área, Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001) se posiciona de forma contrária a autores (Camargo, 1999; Kugelmas, Sola, 1999 *apud* ALMEIDA) que consideram que a atual organização federativa das políticas sociais favorece uma superposição de competências e atribuições entre os entes federados, o que por si só já dificultaria transferências de responsabilidades entre as esferas governamentais, bem como justificaria a baixa eficácia de algumas políticas sociais. Entretanto, segundo Almeida, a superposição de competências e atribuições seria inerente à própria organização federativa, sendo justamente este fato que possibilitaria "uma flexibilidade na distribuição de responsabilidades muito adequada às circunstâncias de um país onde as capacidades financeira e administrativa das unidades subnacionais – especialmente dos municípios – são notoriamente desiguais" (p. 27).

A partir dos trabalhos apresentados tem-se a dimensão da problemática ao abordar a relação entre os entes federados na garantia de um direito do cidadão, que é a educação. Em que medida os problemas de formulação e implementação das políticas educacionais são resultantes da estrutura federativa brasileira? Os diferentes níveis governamentais são influenciados da mesma forma, ou na mesma intensidade, pelos conflitos entre interesses e demandas sociais no que concerne à educação? No caso da atuação mais direta da União junto aos governos locais, quais os fatores que explicam seja o constrangimento, seja o fortalecimento da gestão municipal da educação? Garantir condições financeiras adequadas às diferentes realidades proporcionaria um padrão de qualidade em todo o país? Este padrão de qualidade precisa ser estabelecido nacionalmente ou cada ente federado deveria ter autonomia para construí-lo?

Estas são questões ainda em debate e construção, cabendo aproveitar o ensejo do atual momento histórico brasileiro para profundar as discussões e reflexões a respeito das possibilidades e experiências já realizadas para a revisão e mudanças na organização legal, tributaria, pedagógica e administrativa da educação brasileira. Nesse sentido, que o regime de colaboração, ao invés de se constituir como uma solução conveniente para a manutenção do *status quo*, possibilite de fato a garantia de padrões de qualidade da educação em todo o país, de forma a reduzir as desigualdades educacionais e sociais no país.

# Referências

ABICALIL, C; NETO, O.F.C. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a

diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. São Paulo, nº 51, 1º semestre de 2001, p. 13-34.

ARAÚJO, G.C. *Município, Federação e Educação*: história das instituições e das idéias políticas no Brasil. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BASSI, M. *Gestão e financiamento da educação básica*: Repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. Tese (Doutorado em Educação). PUC-SP, São Paulo, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 9/2011*. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação. Homologado e publicado em 22/11/2011f.

_____. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP nº 11/2012*. Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino. Aguardando homologação.

CAMARGO, A. Do federalismo oligárquico ao Federalismo Democrático. In DULCE, P. (org.) *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999 *apud* ALMEIDA, 2001.

CRUZ, R.E. *Pacto federativo e financiamento da educação*: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, nº. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE, M.R.T. *Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais*: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2003

DUARTE, M.R.T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educ. Soc*., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial – Out. 2005

FARENZENA, N. Assistência financeira da União na Educação Básica: garantia de equidade? *IV Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Educativas*: Núcleo Educación para la Integración. Asociación de Universidades Grupo Montevideo. Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.

FRANÇA, M. *Gestão educacional nos anos 90*: um estudo sobre a descentralização financeira. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2001.

FREITAS, D.N.T. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 1997.

_____. *A avaliação da educação básica no Brasil*: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FREITAS, L.C. (org.) *Avaliação*: construindo o campo e a crítica. Florianópolis, SC: Insular, 2002.

JUNIOR, L.S. *Financiamento da Educação*: Os impactos do FUNDEF na educação básica do estado da Paraíba. 2003. 305p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

KRAWCZYK, N.R.; VIEIRA, V.L. Brasil: a utopia da democratização e a da modernização. In _____. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990*: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social,* São Paulo, FFLCH/USP, 11 (2), 1999. *apud* ALMEIDA, 2001.

LUCE, M.B.; SARI, M.T. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R.P.; SOUSA, S.Z. Introdução. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PERONI, V; ADRIÃO, T. (coord.) *Programa Dinheiro Direto na Escola*: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PINTO, J.M.R. Um Fundinho Chamado "Fundão". In DOURADO, L.F. (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Caderno CEDES*, Campinas, 2001, vol.21, n.55, pp. 42-57.

SARI, M.T. *Regime de colaboração intergovernamental na educação*: a experiência do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade

Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997. p.264-283.

VIEIRA, S.L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (orgs.) *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

XIMENES, S.B. *Fundo Público e Direito à Educação*: um estudo a partir dos gastos públicos da União e do Município de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 2006.

## Documentos e publicações legais

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*. Brasília. Senado Federal: Imprensa Oficial, 2011. (atualizada)

_____. Congresso Nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. Congresso Nacional. *Lei 11.738 de 16 de julho de 2008*. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. Congresso Nacional. *Projeto de Lei 8035 de 20 de dezembro de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.

MEC. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação*: Razões, Princípios e Programas. Brasília, DF, Documento oficial, 2007.

I FE/UNICAMP. ananda.grinkraut@gmail.com

1 Este texto foi escrito a partir de reflexões de minha pesquisa de Mestrado, intitulada "Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)", sob orientação da Profª. Drª. Nora Rut Krawczyk e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

2 Afirmar que o governo federal tem trazido este debate para discussão pública, tem como intenção evidenciar que este debate já ocorria anteriormente, em particular no âmbito acadêmico, mas que ainda estava restrito a este mesmo âmbito. Ao propor o debate nas Conferências de Educação, visando a construção do próximo Plano Nacional de Educação, e ao rever sua atuação em uma série de políticas e programas, o governo federal tem propiciado que outros sujeitos participem e

contribuam com este debate. Isto não quer dizer que este processo ocorra de forma totalmente democrática e transparente, ou ainda sem a participação de interesses privados.

3 Para compreender a relevância dos programas desenvolvidos pelo FNDE, destaca-se que esta autarquia "opera a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios" (CRUZ, 2009, p. 358).

**EIXO 3 - ESTRATÉGIAS DE REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR**

# A produção de textos na universidade e a melhoria da educação: uma análise de TCC

**Milena Moretto[I]; Luzia Bueno[II]**

## Introdução

Entre as diretrizes do Plano Nacional de Educação, encontram-se a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade do ensino e a promoção humanística, científica e tecnológica do País. Todas essas diretrizes encontram-se articuladas e elas poderão ser melhor atingidas com um trabalho de formação, no nível superior, centrado na busca de levar os alunos a terem o domínio de gêneros textuais, principalmente aqueles que lhes permitam ter uma reflexão científica a partir de um olhar diferenciado para os temas abordados em seu curso.

Desde a publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, os estudos acerca dos gêneros textuais teve um crescente avanço no Brasil. Preocupados com o desenvolvimento de capacidades de linguagem que permitam aos estudantes sentirem-se inseridos nas mais diferentes esferas sociais e agirem adequadamente em cada uma delas, pesquisadores e professores de língua materna têm desenvolvido diversas pesquisas que têm como foco principal o letramento dos alunos. No entanto, pouco se tem estudado sobre os gêneros que circulam na esfera acadêmica, em especial, em relação ao gênero Trabalho de Conclusão de Curso (doravante TCC).

É comum, diante de nossas experiências como professoras universitárias, observarmos o medo, o desespero e a angústia de alunos no último semestre de graduação ao se deparar com esse gênero. Parece-nos que o tão temido TCC demonstra ser, mesmo que inconscientemente, o teste final para que esses sujeitos possam demonstrar à comunidade acadêmica que se apropriaram do discurso ditado por ela e ocuparam a posição de pesquisador, posição esta tão valorizada nessa instância.

Mas quais subsídios são oferecidos para que o aluno assuma tal posição? Como professores universitários têm trabalhado esse gênero? O que a escrita desse texto significa no ambiente acadêmico? São questões como essas que nos instigaram a realizar esta pesquisa, ainda em andamento, a fim de analisar o contexto de produção desses textos na esfera acadêmica a partir da análise de textos dessa esfera.

## Os textos e o desenvolvimento humano

Antes de apresentarmos nossas análises acerca das condições de produção do gênero TCC, convém explicitarmos o referencial teórico no qual nos pautamos.

Levamos em consideração a perspectiva teórico-metodológica do Interacionismo Sociodiscursivo (doravante ISD), cujo precursor é Jean Paul-Bronckart. Além disso, também utilizamos as considerações de Schneuwly e Dolz (2010), pesquisadores de Genebra, e do grupo ALTER da PUC São Paulo que notaram no modelo de análise de textos proposto pelo autor um importante subsídio para fins didáticos.

Convém esclarecer que o ISD não é apenas uma teoria preocupada com a análise de textos, ao contrário, essa vertente tem como princípio norteador desenvolver um programa de pesquisa voltado para a ciência **do** humano. É uma corrente interdisciplinar que dialoga com as articulações teóricas de diferentes autores, dentre eles: Spinoza, Marx e Vygotsky. Tem como centro norteador o desenvolvimento humano e, nesse sentido, os textos têm papel essencial, visto que as práticas linguageiras são os instrumentos principais para o desenvolvimento. Conforme já apontou Bronckart (2007), toda e qualquer produção de linguagem situada está materializada em textos que são produtos da atividade humana e que estão articulados às necessidades, aos interesses e às condições de funcionamento das formações sociais no meio em que são produzidos.

Assim, pode-se dizer que o quadro de uma formação social procede da exploração das formas comunicativas que nela estão em uso denominadas gêneros de textos. De acordo com Bakhtin/Volochínov (2010), os gêneros podem ser considerados tipos relativamente estáveis de enunciados que apresentam características temáticas, composicionais e estilísticas próprias de cada uma das esferas da atividade humana.

Devido à multiplicidade e infinidade deles, bem como do caráter sócio-histórico, torna-se importante mencionar que, de acordo com Bronckart (2007, p. 78)

> [...] a organização dos gêneros apresenta-se, para os usuários de uma língua, na forma de uma nebulosa, que comporta pequenas ilhas mais ou menos estabilizadas (gêneros que são claramente definidos e rotulados) e conjunto de textos com contornos vagos e em intersecção parcial (gêneros para os quais as definições e os critérios de classificação ainda são móveis e/ou divergentes).

É impossível, nesse sentido, nos comunicarmos sem a utilização de um gênero. Cabe ressaltar, no entanto, que qualquer texto realizado por meio de um empréstimo de um gênero, necessita de uma adaptação do modelo desse gênero em razão dos valores atribuídos pelo agente à situação de produção. Por isso, os textos podem apresentar as características comuns ao gênero e também as características singulares, que definem seu estilo particular (BRONCKART, 2007).

Torna-se necessário comentar também, que no interior das instituições educacionais, há um desdobramento do que se opera em relação ao que viemos expondo sobre as especificidades do gênero. Em geral, ele passa a ser não especificamente um instrumento de comunicação, mas um objeto de aprendizagem conforme mencionam Schneuwly e Dolz (2010). Assim, o aprendiz encontra-se no espaço do "como se", isto é, insere-se numa prática linguageira fictícia uma vez que o objetivo principal é o ensino. Nesses moldes, muitas vezes a comunicação desaparece quase que totalmente em prol da objetivação e o gênero torna-se meramente forma linguística, o que o

descaracteriza de qualquer relação com uma situação de comunicação autêntica. Tal situação vem contribuindo para os índices baixíssimos que nossos alunos têm atingido nas várias avaliações de que participam, como fartamente é divulgado por nossa mídia.

Há que se considerar, embora esse não seja o foco primeiro de nosso trabalho, a importância do trabalho do professor para que a situação de comunicação envolvendo os gêneros na sala de aula seja a menos artificial possível. Mas para isso, é preciso que o docente também tenha um conhecimento aprofundado das especificidades e características do gênero que se propõe a trabalhar. No que tange ao trabalho com monografias, podemos colaborar com a sua formação no sentido de oferecer reflexões acerca dessas especificidades e das condições de produção desses discursos. Sem uma melhor formação dos docentes, poucas chances teremos de atingirmos as diretrizes do PNE.

# O modelo de análise do ISD

Sabemos que o discurso acadêmico, tão presente nos Trabalhos de Conclusão de Curso, deve se apresentar com características muito próximas do que Coracini (2007) denomina discurso científico primário (DCP). O DCP, segundo a autora, é dirigido a um grupo de especialistas da área, pressupõe um ouvinte conhecedor do assunto, dos métodos utilizados e interessado na pesquisa a ser defendida. O intuito primordial desses discursos é convencer o interlocutor da validade da pesquisa e do rigor da mesma, embora esse processo nem sempre seja consciente. Diante desses fatos, cabe-nos ressaltar que as monografias desenvolvidas no final dos cursos de graduação têm essa mesma intenção. O aluno, na posição de pesquisador, de cientista desenvolve um trabalho a ser apresentado aos pares e, em especial, a uma banca de professores interlocutores que dominam o assunto em questão. No entanto, muitas vezes, por não assumir o papel de pesquisador, mas estar posicionado como aluno, tais procedimentos geram equívocos que são perceptíveis na produção acadêmica. Durante nossa análise, fomos percebendo alguns deles. Mas, antes, torna-se necessário explicitar mais detalhadamente os procedimentos teórico-metodológico do ISD para análise de textos.

Antes da didatização de um determinado gênero, há a necessidade de um levantamento das especificidades que o compõem. O conhecimento dessas características se dá por diferentes níveis de análise e, somente, dessa forma é possível chegar às suas dimensões ensináveis.

De acordo com Bronckart (2006, 2007), para analisar um gênero, deve-se considerar as condições físicas e sociológicas da produção do texto para, posteriormente, analisar as suas propriedades estruturais e funcionais. Cabe ressaltar que o autor não teve como intuito fazer intervenções didáticas ao propor esse modelo, mas pesquisadores de Genebra, em especial Schneuwly e Dolz (2010), bem como do grupo ALTER, Machado, Abreu-Tardelli, Lousada, Bueno e outros, perceberam nele um importante instrumento para o trabalho e ensino de gêneros.

Assim, os dois níveis de análise proposto por Bronckart – condições de produção e arquitetura interna – foram subdivididos em três considerando que toda ação de linguagem implica

capacidades do sujeito produtor, isto é, exige-se dele

> [...] adaptar-se às características do contexto e do referente (capacidades de ação), mobilizar modelos discursivos (capacidades discursivas) e dominar as operações psicolinguísticas e as unidades linguísticas (capacidades linguístico-discursivas) (SCHENEUWLY e DOLZ, 2010, p. 63).

Faz-se necessário delinear mais detalhadamente os níveis aos quais nos referimos. O primeiro nível – contexto de produção – leva em consideração o contexto físico e sociossubjetivo em que o texto foi produzido. Neste último, é importante salientar o envolvimento de certas representações do sujeito em relação à interação verbal. Para isso, analisamos quem produz o texto, para quem produz, com qual objetivo, o local e momento em que se dá a produção escrita etc.

Em seguida, passamos para o segundo nível – dos aspectos discursivos – que leva em consideração o plano global e sua forma. Essa etapa permite ainda que analisemos os tipos de discurso presentes no texto, isto é, o uso de implicações ou não do autor perante uma determinada situação de produção. Bronckart (2006, 2007), em seus estudos, propõe quatro tipos a partir das reflexões de Weinrich sobre o mundo comentado e narrado. Considerando que tanto aqueles pertencentes à ordem do narrar quando à ordem do expor podem ser implicados ou não, o autor sugere a seguinte divisão: na ordem do narrar – relato interativo (disjunto e implicado) e a narração (disjunto e autônomo); na ordem do expor – obtemos o discurso interativo (conjunto e implicado) e o discurso teórico (conjunto e autônomo). Analisar os tipos de discurso torna-se importante porque eles apresentam um conjunto de unidades linguísticas discriminativas que marcam qual é a relação estabelecida com o contexto e qual é a forma de apresentação dos conteúdos em relação ao tempo-espaço da produção (MACHADO, 2005).

Nesse segundo nível, também observamos as sequências que compõem um determinado gênero. A partir de uma reformulação dos pressupostos de Adam, representante da linguística textual, Bronckart (2006, 2007) sugere oito tipos que se constituem como formas mais canônicas de o produtor (re)construir, no mundo discursivo, os elementos do mundo ordinário, narrando-os, descrevendo-os etc., de acordo com as representações que possui sobre o seu destinatário e sobre os efeitos que nele pretende produzir. São elas: dialogal, descritiva, narrativa, explicativa, argumentativa, injuntiva, o script e as esquematizações.

Embora reconheçamos que os tipos de discursos e as sequências não permitam caracterizar um determinado gênero, precisamos reconhecer que eles devem ser ensinados, pois não se pode negar a ocorrência deles no processo de construção do texto.

No último nível – o dos aspectos linguístico-discursivos – observamos a ocorrência dos mecanismos de textualização compostos pela conexão, coesão nominal e coesão verbal e dos mecanismos enunciativos que se faz por meio de vozes e modalizações.

Os mecanismos de conexão são realizados pelos organizadores textuais e explicitam as relações existentes entre os diferentes níveis de organização de um texto. Os de coesão nominal são responsáveis pela introdução de argumentos e retomada na sequência do texto. Já os de coesão

verbal contribuem para a explicitação das relações de continuidade, descontinuidade e/ou de oposição existentes entre os elementos expressos e os sintagmas verbais.

Os mecanismos enunciativos, por sua vez, contribuem com a coerência pragmática do texto, explicitando, por um lado, as diferentes avaliações que podem ser formuladas a partir de um ou de outro aspecto do conteúdo do temático, bem como as fontes dessas avaliações, isto é, as vozes ali expressas.

Para que haja um trabalho efetivo com um determinado texto, é preciso reconhecer as especificidades que compõem um determinado gênero e estas podem ser reconhecidas a partir dos três níveis expostos anteriormente. Por essas razões, a análise de textos em diferentes níveis torna-se fundamental.

Se pensarmos nesses "tipos relativamente estáveis de enunciados", vamos perceber que o próprio gênero de texto aponta para algumas regulações: a compreensão do contexto de produção, o domínio das capacidades discursivas (plano temático e estrutura composicional) e o domínio das capacidades linguístico-discursivas (os mecanismos de conexão, coesão e coerência).

O grande problema é que, na maioria das nossas universidades, não há um trabalho de didatização desse gênero para desenvolver nos alunos o desenvolvimento dessas capacidades. O único subsídio são as aulas de metodologia que auxiliam quanto à norma e estrutura do texto, mas desconsideram o ensino das três capacidades que devem ser desenvolvidas para a apropriação de um determinado gênero.

Além disso, de acordo com Martins e Neotti (s/d) dentro do ambiente acadêmico se observam dois tipos de discursos que, de certa forma, se tornam contraditórios: o discurso pedagógico e o discurso acadêmico. No primeiro, o professor ocupa o lugar do saber, do sujeito autorizado e, o aluno, do tutelado, daquele que não sabe e que deve mais ouvir do que dizer. Já, no discurso acadêmico, o professor não apaga a voz do aluno, ao contrário, enfatiza sua voz enquanto mediador. O que temos observado, infelizmente, é que o aluno fica condicionado durante os anos de graduação ao discurso pedagógico e, quando chega ao último ano, é solicitado a ele que assuma o discurso acadêmico, sem ao menos ter tido essa experiência em nenhum momento anterior do curso, tão pouco um trabalho de didatização daquilo que lhe é proposto.

Diante desse contexto, torna-se importante considerar que as atividades linguageiras contribuem para estabelecer um tipo de acordo sobre os contextos de produção do discurso e assegurar sua regulação. Foucault já afirmava que "[...] ninguém entrará na ordem do discurso se não satisfazer a certas exigências ou, se não for, de início, qualificado para fazê-lo" (FOUCAULT, 2009, p. 37).

Foi pensando nisso e na necessidade de nossos alunos que, frequentemente, apresentam dificuldades de se apropriarem da linguagem acadêmica em seus escritos que optamos por expor um excerto de nossas análises de um TCC, utilizando como referência o modelo de análise do ISD. Tal procedimento é relevante, pois evidencia como o trabalho com a pesquisa tem sido realizado nas universidades e, mais especificamente, como os alunos do último ano do curso de graduação têm desenvolvido os "trabalhos de pesquisa".

# Metodologia

Conforme já apontamos, nosso trabalho tem como centro norteador a perspectiva teórico-metodológica do ISD que teve uma crescente divulgação no Brasil nos últimos dez anos. As inúmeras pesquisas dessa linha veiculadas em cursos, eventos científicos, teses, dissertações ressaltam, apesar de suas diferenças, um ponto comum ao qual aderimos também: a perspectiva de intervenção na educação, imediata ou prospectivamente. Apesar de terem o mesmo objetivo, essa linha trabalha com diferentes focos que podem ser definidos da seguinte forma:

> as de foco na ferramenta do ensino, com o levantamento de características dos gêneros (artigo de opinião, os diários reflexivos de professores, os resumos, as resenhas críticas etc.), a construção de modelos didáticos de gêneros ou análise e avaliação de materiais de ensino; as de foco no aluno, com a análise de seu desenvolvimento em diferentes práticas de linguagem e com a avaliação de suas capacidades de linguagem em relação a um determinado gênero, visando-se planificar ou avaliar as atividades de ensino; as de foco no professor em formação ou no formador de professor, com o levantamento de representações sobre a situação particular em que se encontram; com o confronto entre representações prévias e ações efetivamente realizadas e com a identificação das relações entre textos prescritivos, planificadores e avaliativos e as ações efetivamente realizadas; as de foco na interação professor-ferramenta-aluno, com a análise da sala de aula ou a avaliação de experiências didáticas voltadas para o desenvolvimento da compreensão de textos, para o letramento inicial ou para a apropriação de gêneros orais; as de foco na interação professor em formação – (ferramenta) – formador, com a análise de sessões reflexivas e de outros tipos de situações em formação. (MACHADO, 2009, p. 238).

Diante das considerações de Machado (2009), nota-se que a vertente a qual assumimos tem trazido conclusões e questionamentos que nos obrigam a uma contínua reflexão, isto é, ao desenvolvermos tal pesquisa, não pretendemos encerrar o assunto aqui tratado, mas oferecer certas análises que possibilitem novas reflexões e discussões.

Nesse artigo, nosso foco está no aluno. Faremos a análise de textos produzidos no último semestre do curso de graduação visando observar o desenvolvimento do mesmo em relação às práticas de linguagem, avaliar suas capacidades de linguagem em relação a um determinado gênero tendo como objetivo maior levar professores e pesquisadores a uma reflexão acerca das atividades de ensino realizadas, atualmente, no meio acadêmico.

Nessas condições e diante do quadro epistemológico ao qual aderimos, torna-se necessária uma análise mais acurada das condições sociopsicológicas da produção de textos e, depois, considerando essas condições, a análise de suas propriedades estruturais e funcionais internas.

Para isso, apresentaremos um excerto de um TCC desenvolvido em uma universidade particular do interior de São Paulo. A monografia foi escolhida aleatoriamente pelo título em meio a uma diversidade de textos expostos no site da universidade. Para essa apresentação, optamos por um desenvolvido pelo curso de Engenharia Civil – área de Exatas – titulado de "Captação e

Aproveitamento de águas pluviais em habitações de interesse social".

Tomamos como corpus inicial um texto empírico cuja qualidade foi reconhecida por aqueles que são legitimados na esfera acadêmica: orientadores, participantes da banca examinadora e pesquisadores, ou seja, textos que aparentemente parecem estar de acordo com as características e especificidades socialmente valorizado no meio acadêmico.

Inicialmente, como já expôs Bronckart (2007), realizamos um procedimento de observação e leitura em busca e três conjuntos observáveis que se resumem em: **de ordem semântica**, visto que o texto produz efeitos de significação no leitor, que se traduz primordialmente na identificação do tema ou dos temas tratados; **de ordem léxico-sintática**, considerando que o produtor realiza certas escolhas lexicais para indicar o mesmo referente, além de outras especificidades e regras gramaticais que são, particularmente, mobilizadas pelo texto; **de ordem paralinguística**, pois é possível em uma leitura inicial identificar as unidades semióticas não verbais (quadros, imagens, esquemas etc.) que são chamados de unidades paratextuais.

Feito isso, partimos para uma análise mais aprofundada que corresponde ao modelo de análise proposto por Bronckart (2007). Inicialmente, analisamos o contexto de produção dos trabalhos desenvolvidos, considerando as representações do produtor e suas ações perante essas representações. Para isso, descrevemos a situação de produção (quem escreve, para quem escreve, com que objetivo escreve, de que lugar escreve etc.) em que o texto é construído.

Após esse primeiro momento de investigação, analisamos o tipo de discurso e de sequência apresentado pelos TCC. Em relação ao primeiro, são analisados alguns "segmentos" que são unidades configuracionais, de ordem composicional, construídas a partir das representações do produtor no momento da produção. Essas formas de planejamento semióticas são constituídas pelas sequências.

Posteriormente, também nos pautamos em uma análise dos mecanismos de textualização e enunciação dos textos. Por isso, levamos em consideração a coerência linear ou temática dos textos produzidos a partir de uma análise dos processos isotópicos de conexão, de coesão nominal e coesão verbal. Também atentamos às vozes presentes no texto, mecanismos de responsabilização e enunciação e como elas estão materializadas na produção tendo em vista as representações do produtor ao contexto de produção.

Partimo-nos para as análises que fundamentam nossa pesquisa.

# Escolhas linguísticas materializadas no discurso que evidenciam o contexto de produção dos TCCs nas universidades

Oliveira (2011), em um estudo sobre o letramento acadêmico, apresenta-nos, que nos últimos anos, alguns pesquisadores têm se preocupado com a forma que os estudantes universitários se engajam no discurso acadêmico, os sentidos que estes atribuem às práticas escritas dessa esfera e os

conflitos que têm ocorrido entre professores e alunos quando não há correspondência entre o letramento do universitário e o letramento que lhe é exigido pela instituição.

As considerações da autora fazem parte do cenário da instituição onde o Trabalho de Conclusão de Curso selecionado foi produzido. Como professoras da respectiva universidade, não foram raras as vezes que observamos e ouvimos as lamentações de professores dos mais diferentes cursos sobre o trabalho de escrita dos alunos, em especial, nessa fase final de produção.

Repete-se a gama de opiniões que Brito (1997) já pontuava em meados da década de 80: "o estudante não sabe escrever porque não lê", bem como aquelas que se preocupam com as causas e razões do que a condenação pura do estudante. É nesta última que nos incluímos: acreditamos que o resultado final dos textos mostra algo para além da falta de leitura ou má aquisição dos conceitos e normas. A busca dos porquês e das inadequações desses resultados pode contribuir para o desenvolvimento de alternativas de trabalho em nossas universidades que contribuam para o letramento desses estudantes, bem como a inserção dos mesmos em práticas sociais como essa.

O sentimento de angústia e dificuldade durante a produção desses trabalhos pode ser percebido já no início do mesmo – na seção de agradecimentos – por exemplo. A aluna demonstra que houve momentos de desespero e ressalta a paciência da professora orientadora:

> [...] Aos amigos de classe e de ônibus que participaram dos momentos alegres, confusos, desesperadores e especiais [...] À professora C. das G. F. pela orientação e paciência.

Diante desse contexto, cabe-nos observar as razões que levam esses sentimentos emergirem. Para isso, é preciso levar em consideração que esses estudantes, na maioria das vezes, se veem obrigados a produzir um gênero, conforme já apontamos, que nunca lhes foi ensinado e que, de certa forma, não possui nenhuma função sociocomunicativa, a não ser oferecer-lhe o tão sonhado diploma de bacharel ou licenciado.

Para melhor compreensão dessas considerações, analisaremos o contexto de produção em que se deram os trabalhos de acordo com as proposições teórico-metodológicas de Bronckart (2006; 2007).

Levando em consideração que se trata de um Trabalho de Conclusão de Curso, o contexto físico e imediato pressupõe um trabalho desenvolvido em uma instituição escolar de ensino superior por alunos de graduação. A aluna, estudante de engenharia, tem por objetivo ser aprovada no respectivo curso e obter o diploma de bacharel. Seus destinatários são, nesse contexto, os professores orientadores e as bancas compostas de professores da respectiva área que avaliarão o trabalho realizado.

Diante desse contexto mais imediato, a produção dos trabalhos de pesquisa nas universidades acaba por assemelhar-se à simulação de um jogo: o aluno, que conforme apontamos anteriormente, passou anos na universidade assistindo a aulas na posição de mero espectador, acaba por se ver na posição de pesquisador – posição que lhe é exigida no momento de produção de uma monografia de final de curso. No entanto, quais são os subsídios dados a esses estudantes para que pudessem

compreender esse contexto sociossubjetivo e sentir-se na posição de pesquisador? Nessas condições, o TCC acaba se tornando uma espécie de "teste final" para que se alcance o objeto tão desejado. Perde-se a função sociocomunicativa, perde-se o sentido real da produção.

Já se considerarmos o contexto sociossubjetivo, que leva em conta as representações do produtor sobre os papéis que assumem nessa situação de interlocução, observamos que a aluna passa a assumir os papéis sociais de alunos, mas também tentam assumir o papel de "pesquisadores". O texto produzido tem a finalidade não apenas de levar a aluna a concluir o curso de graduação, mas contribuir com a literatura científica vigente e com as instâncias sociais. Seus destinatários assumem, além de professores, o papel social de pesquisadores e colaboradores do mundo científico.

No entanto, o que exporemos a seguir demonstra que o contexto físico tem se sobressaído em relação ao sociossubjetivo. Este que está extremamente ligado às práticas sociais no ambiente acadêmico tem ficado acantonado. É que na universidade, os trabalhos apresentados pelos alunos parecem ser similares ao que já presenciamos em outros níveis de escolarização (MORETTO, 2005). Eles acabam por se tornar uma espécie de simulação em que o aluno escreve unicamente para concluir o curso, para obter um diploma, para conforme já apontou Geraldi (1997), realizar uma atividade escolar, isto é, a escrita do TCC acaba por ter como função cumprir a duras penas, o espaço que lhe fora reservado. Nesse sentido,

> [a] linguagem deixa de cumprir qualquer função real, construindo-se uma situação artificial, no qual o estudante, à revelia de sua vontade, é obrigado a escrever sobre um assunto em que não havia pensado antes, no momento em que não se propôs e, acima de tudo, tendo de demonstrar (esta é a prova) que sabe (BRITO, 1997, p.196).

O contexto acima elucidado influencia significativamente a produção desses trabalhos, visto que representa ao aluno apenas mais uma atividades sem significação, ou melhor, mais um desafio, o grande e último obstáculo a ultrapassar para chegar ao objetivo principal: tornar-se engenheiro, tornar-se professor, tornar-se nutricionista, mas de forma muito peculiar, nunca um pesquisador.

Vejamos como isso se materializa nas produções dos TCCs utilizando-se dos pressupostos teórico-metodológicos de Bronckart para analisar a arquitetura interna desses exemplares de textos por nós selecionados.

Para melhor exemplificação, selecionamos, para essa apresentação, um excerto do trabalho analisado que traz evidências dessa artificialidade da linguagem e do esforço da aluna para demonstrar que se apropriou da linguagem acadêmica e compreendeu as representações, naquele espaço, simuladas:

> 2 – CONTRIBUIÇÕES DAS ÁGUAS DE CHUVA
>
> As águas de chuva têm um papel fundamental na contribuição do balanço hídrico no planeta.

2.1 – Disponibilidade hídrica no planeta

Entre os diversos minerais encontrados no planeta, a água é considerada o mais significativo.

Indispensável à vida vegetal e animal, promove o transporte de sedimentos que originam novas formas de relevo, fertilização de vales e reações como solvente (MORANDI, 2000).

Em diferentes estados (líquido, sólido e gasoso), na quantidade e maneira como está distribuída, a água é um elemento fundamental na composição do ecossistema terrestre (MORANDI, 2000).

Segundo May (2009), existem cerca de 1.386 milhões de Km3 de água na Terra sob formas líquida e congelada.

Para Tomaz (2003), 97,5% da água disponível no planeta é salgada, encontrada nos oceanos, mares, lagos salgados e aquíferos salinos, restando apenas 2,5% de água apropriada para o consumo, sendo 29,9% encontrada nas geleiras, neve e subsolos congelados o que tornam seu acesso indisponível.

Somente 0,266% da água doce representa toda a água dos lagos, rios e reservatórios, ou seja 0,007% do total de água existente no planeta.

Para Morandi (2000), a água doce não se encontra uniformemente distribuída pelo planeta, considerando a produção hídrica mundial [...]

O trecho em questão é um excerto da seção denominada pelo meio científico de "Referencial Teórico", "Estudo da arte" etc. Primeiramente, nota-se que a aluna busca convencer seu interlocutor de seu posicionamento e, para isso, faz uso de diferentes vozes que fundamentam sua posição. O mecanismo mais utilizado que encontra para isso é a citação.

Mas, é preciso considerar que esses mecanismos enunciativos, de acordo com a corrente sociointeracionista, existem para além da forma. Antes de tecermos considerações a esse respeito, é preciso saber que

> [...] quando empreende uma ação de linguagem, o autor mobiliza, do vasto conjunto de conhecimentos de que é sede, subconjuntos de representações que se referem, especialmente, ao contexto físico e social de sua intervenção, ao conteúdo temático que nela será mobilizado e a seu próprio estatuto de agente (capacidade de ação, intenções e motivos) (BRONCKART, 2007, p. 321).

Nota-se que, para construir a seção do desenvolvimento teórico, a aluna faz uso do presente e não

se percebe aí trechos com implicação. Essa estratégia garante maior autenticidade ao texto, visto que cria no leitor uma imagem de que ali se predomina um discurso que contém "veracidade". Além da presença do discurso teórico e da sequência argumentativa e explicativa que têm como função levar o leitor aceitar aquilo que ali está dito, a estudante utiliza-se de diferentes vozes, para fundamentar seu ponto de vista, na tentativa de persuadir os seus interlocutores. Podemos compreender o uso de diferentes vozes, como uma forma de autoafirmação daquele discurso para os locutores potenciais ou entidades que assumem o que ali fora anunciado.

É possível perceber a separação entre o discurso assumido pela aluna do discurso realizado pelos demais autores. De acordo com Maingueneau (2011), a escolha pelo discurso direto não é aleatória. Dentre as possíveis intenções de utilizá-las estão:

- A tentativa de criar autenticidade, indicando que as palavras relatadas são as que realmente são proferidas;

- Distanciar-se, visto que o enunciador citante não quer assumir aquilo que ali está dito porque não adere àquela posição ou porque quer explicitar, por meio da citação direta, sua adesão respeitosa ao dito, fazendo ver o desnível entre palavras prestigiosas (citação de autoridade) e suas próprias palavras;

- Mostrar-se objetivo, sério.

Considerando que a estudante opta pela não-implicação, obtém-se nesse caso uma voz que poderíamos chamar de neutra, pois é como se o sujeito sentisse a necessidade de não se responsabilizar por aquilo que ali está enunciado. Exemplo disso, são os enunciados que trazem como modalizadores as expressões "segundo" e "para" antes da citação de May e Morandi. Podemos considerar, como já apontou Maingueneau (2011), que essa estratégia denominada de modalização em discurso segundo, é interessante à medida que o enunciador indica, mesmo que inconscientemente, que não é o responsável por aquele enunciado.

No entanto, é possível observar também que, em quase todos os parágrafos, há referência a um determinado autor. Esses apontamentos evidenciam o apagamento da voz do aluno para fazer transparecer a voz de alguém superior, legitimado, superior.

As orações não se articulam e a fundamentação teórica acaba-se por constituir em uma colcha de retalhos, uma espécie de recorta e cola dos autores ali pesquisados. É como se a citação ali garantisse, legitimasse o discurso naquele espaço constituído pelo professor orientador e a banca de professores que farão a avaliação do mesmo. De acordo com Maingueneau (1997, p. 100), nesses casos, "[...] o 'locutor' se apaga diante de um 'Locutor' superlativo que garante a validade da enunciação". Isto ocorre porque, geralmente, esses enunciados já são conhecidos por uma coletividade – nesse caso, a coletividade acadêmica – e que gozam o privilégio de intangibilidade.

No entanto, por reconhecer o que os materiais acadêmicos citam em relação a essa parte do trabalho, isto é, a articulação e consolidação do processo formativo do aluno com a construção do conhecimento científico de sua área (SEVERINO, 2007), torna-se interessante explicitar a tentativa

de esconder esse discurso ao não colocar nenhum elemento modalizador para indicá-lo – o que se torna evidenciado à medida que ela utiliza das referências no final dos parágrafos. Parece-nos uma tentativa de se apropriar das palavras de outrem como se estas fossem suas, à medida que a aluna tem consciência do seu papel enquanto "pesquisadora". A um leitor despercebido ou a uma leitura rápida, a citação de Morandi nos parágrafos segundo e terceiro do item 2.1 passa despercebida, o que pode "validar" a voz do locutor.

Tais análises demonstram que, diferentemente de um pesquisador, diante do contexto de produção ao qual estão inseridos,

> [o]s acadêmicos que praticam esse gênero buscam cumprir suas normas: não pretendem modificar as convicções de determinado público, ou moldar sua identidade por meio de seus enunciados; apenas querem mostrar que são membros legítimos do mundo acadêmico, que os legitima fazendo-os ser parte da banca da qual participam (MAINGUENEAU, 2008, p. 158).

As escolhas lexicais realizadas pelo enunciador revelam seu papel no processo de comunicação verbal, isto é, o sujeito se posiciona de acordo com as representações que têm do contexto de produção, de seus interlocutores, do momento da produção etc.

A materialidade linguística exposta nesse excerto ressalta que as escolhas dos sujeitos revelam o ato consciente que eles exercem no ato do discurso, bem como o contexto de produção ao qual estão inseridos. O agir é que determina todo jogo de linguagem e, dentro dessa perspectiva,

> [...] as práticas linguageiras seriam instrumentos de regulação do agir geral, e seria na relação com esse agir que as unidades e estruturas mobilizadas nessas práticas assumiriam sua significação (BRONCKART, 2006, p. 16).

Diante dessas considerações, as discussões até aqui realizadas, a partir das vozes que perpassam o discurso dos alunos que está, de certa forma, marcado no discurso do outro, demonstram que os mesmos parecem manifestar o desejo de dizer "[eu] não queria ter de entrar nesta ordem arriscada do discurso; não queria ter de me haver com o que tem de categórico e decisivo" (FOUCAULT, 2009, p. 7). No entanto, mesmo esforçando-se para ocupar a posição de pesquisadores, de cientistas, os alunos recebem, a seguinte resposta da universidade: "Você não tem por que temer começar; estamos todos aí para lhe mostrar que o discurso está na ordem das leis; que há muito tempo se cuida de sua aparição; que lhe foi preparado um lugar que o honra mas o desarma; e que, se lhe ocorre ter algum poder, é de nós, só de nós, que ele lhe advém". (FOUCAULT, 2009, p.7).

# Considerações finais

Antes de expormos nossas considerações finais acerca da análise por nós empreendida, cabe ressaltarmos que as reflexões explicitadas são ainda preliminares considerando que a pesquisa encontra-se em processo de construção. Diante disso, tais assertivas podem sofrer modificações até o término de nossas pesquisas.

A priori, a análise que apresentamos de um excerto de um TCC produzido por uma aluna do curso de Engenharia Civil a partir dos procedimentos teórico-metodológico do ISD ilustra a complexidade desse gênero e evidencia a necessidade de novas pesquisas que tenham por finalidade auxiliar alunos em fase final de curso a assumirem a posição de pesquisadores e se apropriarem do discurso científico, bem como contribuam para uma reflexão de docentes que estejam inseridos nesse contexto.

Esperamos que nossas análises tenham permitido a reflexão e um olhar mais atento de professores aos aspectos relacionados ao contexto de produção dos Trabalhos de Conclusão de curso, bem como na busca da construção de alternativas que deixem esse trabalho o menos simulado possível. Também esperamos contribuir para a construção de materiais didáticos mais eficazes que levem os educandos a uma apropriação das capacidades de linguagem necessárias para inserção efetiva no universo acadêmico.

Sem uma revisão no trabalho com os textos na universidade, certamente não teremos condições de ter uma melhoria na qualidade de educação e nem na produção e divulgação da ciência produzida no Brasil.

# Referências bibliográficas


BAKHTIN, MIKHAIL; VOLOCHÍNOV. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 2010.

BRITO, Luis Percival Leme. Em terras de surdos-mudos: um estudo sobre as condições de produção de textos escolares. IN: GERALDI, J. W. **O texto na sala de aula.** São Paulo: Ática, 1997.

BRONCKART, Jean-Paul. **Atividade de linguagem, discurso e desenvolvimento humano**. Tradução de Anna Rachel Machado e Maria de Lourdes Meirelles Matencio (et. al). Campinas: Mercado das Letras, 2006.

_____. **Atividades de linguagem, textos e discursos:** por um interacionismo sociodiscursivo. Tradução de Anna Rachel Machado e Péricles Cunha. 2ª. ed. São Paulo: EDUC, 2007.

CORACINI, Maria José. **Um fazer persuasivo**: o discurso subjetivo da ciência. 2ª. ed. Campinas: Pontes Editores, 2007.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. 19a. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

GERALDI, João Wanderley. Portos de passagem. 4ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997

MACHADO, Anna Rachel. A perspectiva interacionista sociodiscursiva de Bronckart. In: MEURER, J.L.; BONINI, A.; MOTTA-ROTH, D. (orgs.). **Gêneros**: teorias, métodos e debates. São Paulo: Parábola Editorial, 2005.

_____, Anna Rachel. Colaboração e crítica: possíveis ações do LINguISTA na atividade educacional. In: MACHADO, Anna Rachel; ABREU-TARDELLI, Lília Santos; CRISTOVÃO, Vera Lúcia Lopes (orgs.). **Linguagem e educação**: o ensino e a aprendizagem de gêneros textuais. Campinas: Mercado das Letras, 2009.

MAINGUENEAU, Dominique. **Cenas da enunciação**. São Paulo: Parábola, 2008.

_____, Dominique. **Novas tendências em Análise do Discurso**. São Paulo: Pontes, 1997

_____, Dominique. Análise de textos de comunicação. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, Marcia Fileti; NEOTTI, Carolina. **Autoria e plágio**: uma leitura discursiva. Disponível em http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br. Acesso em 15 de novembro de 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O PNE 2011-2020: metas e estratégias. Disponível em http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf. Acesso em 02 de jan. de 2012.

MORETTO, Milena. **A produção de textos na escola e o processo de interlocução**. Dissertação do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação. Itatiba: Universidade São Francisco, 2005.

OLIVEIRA, Jairo Venício Carvalhais. **O discurso relatado como forma de posição identitária no gênero monográfico:** reflexões para a atividade de revisão de textos. In: REVELE, nº 2, jan. 2011. Disponível em http://www.Letras.ufmg.br/cpq/revista%20revele/revista_dois/JAIRO%20CARVALHAIS%20-%20º%20DISCURSO%20RELATADO.pdf. Acesso em 20 de ago. de 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23ª. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHNEUWLY, Bernard; DOLZ, Joaquim. **Gêneros orais e escritos na escola.** 2ª. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

I (Universidade São Francisco). milena.moretto@yahoo.com.br

II (Universidade São Francisco). luziabueno@uol.com.br

**EIXO 3 - ESTRATÉGIAS DE REGULAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR**

# Cotas para pobres ou para negros? Uma discussão sobre o melhor recorte para democratizar o acesso ao ensino público superior

**Penildon Silva Filho[I]; José Albertino Carvalho Lordelo[II]**

## De Durbham aos dias atuais: pressupostos e breve retrospecto histórico das cotas no ensino superior

A proposta de cotas para o acesso à Educação Superior surge como resposta à necessidade da superação das desigualdades na sociedade brasileira e das desigualdades na educação. No Brasil, embora a proposta das cotas circulasse há bastante tempo nos movimentos políticos e culturais, predominantemente naqueles ligados ao movimento negro, foi somente a partir da Conferência Contra a Discriminação e o Racismo em Durbham, na África do Sul, em 2001, que a proposição foi mais fortemente defendida e se tornou assunto nacional. Na ocasião, a delegação brasileira, composta majoritariamente por movimentos sociais, aprovou uma moção em favor de cotas para negros nas universidades. A partir desse momento, há um intenso debate sobre a pertinência da proposta de cotas para o ingresso na Educação Superior como medida de ação afirmativa voltada para a correção da desigualdade no acesso a esse nível da Educação, que garante a seleção e o credenciamento dos membros da sociedade que conquistarão os melhores empregos e os postos de comando na sociedade e no Estado.

Atualmente a proposta de reserva de vagas para afrodescendentes ou estudantes de escolas públicas nas universidades integra o Programa de Reestruturação das Instituições Federais de Educação Superior (REUNI) desde 2007 e a lei que institui as cotas para acesso ao ensino superior foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela presidenta da República em 2012, sendo cotas que combinam o critério de escola de origem e cor de pele (ou racial). Essa proposição de reserva de vagas é a proposta mais clara e difundida de ação afirmativa para a Educação Superior no Brasil, embora não se constitua na única, pois há também projetos para a permanência dos estudantes egressos de escolas públicas, negros e indígenas nas instituições universitárias. Há também a ação afirmativa pela preparação para o ingresso (pré-vestibulares populares) e o acompanhamento dos egressos. Essas políticas têm suscitado diversos estudos sobre os resultados e impactos de sua implementação, a exemplo de Queiroz e Santos (2006a e 2006b).

A proposta de reserva de vagas se coloca no debate nacional depois de, por muito tempo, essa mesma proposta não ter permeado de maneira mais forte as discussões na comunidade universitária, no debate sobre políticas para o Estado brasileiro e na opinião pública. Muito recentemente é que a reserva de vagas, ou cotas, se tornou política do Governo Federal e nas

universidades dos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, além de já ser uma realidade passível de observação e análise em algumas outras instituições universitárias. Todas essas ações têm o objetivo de combater a discriminação, sempre escamoteada por um "mito da democracia racial" no Brasil, mas resultante de séculos de escravidão, políticas assimilacionistas, segregadoras e excludentes da cidadania plena e da igualdade substantiva.

Segundo Gomes (2001), há uma tipologia da discriminação. A discriminação racial ou de gênero seria, segundo o autor (2001, p. 19), citando a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial:

> qualquer distinção, exclusão, restrição, ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha o propósito ou efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício em pé de igualdade de Direitos Humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro canto da vida pública (art. 1º).

No mesmo sentido a discriminação de gênero é definida na Convenção obre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher:

> Toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo, exercício pela mulher, independente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural, civil ou em qualquer outro campo (Art. 1º).

Dessa definição de discriminação racial e discriminação de gênero, configura-se a forma mais visível de prática discriminatória, que é a do tipo discriminação intencional ou tratamento discriminatório, em que as pessoas são explicitamente discriminadas, na escolha para postos de emprego, na definição salarial discriminatória dos empregados de uma mesma empresa, na ascensão hierárquica nas corporações, no tratamento desigual dispensado pela polícia aos negros ou aos brancos, e no acesso a locais públicos, em muitos casos. Mesmo assim, como o Direito prevê que qualquer ação contra essa prática discriminatória deve ser ancorada e sustentada em provas visíveis no inquérito ou nos tribunais, e também como há toda uma cultura estabelecida e uma história de discriminação, patrimonialismo e opressão no Brasil, muitas das práticas discriminatórias não são percebidas por amplas parcelas da sociedade, e são vistas de forma naturalizada.

Mas por outro lado há as discriminações legítimas, também segundo Gomes (2001), que são aquelas em que determinados grupos de pessoas são impedidos de executar tarefas ou ter acesso a postos que os prejudicariam em tese. Também nessa categoria de discriminação legítima há a ação afirmativa ou a discriminação positiva, "um tratamento preferencial a um grupo historicamente discriminado, impedindo que o princípio da igualdade formal, expresso em leis que não levam em consideração os fatores de natureza cultural e histórica, funcione na prática como mecanismo perpetuador da desigualdade". A lei deve estabelecer mecanismos que se contraponham à herança

histórica que reproduz a desigualdade e o *status quo*.

A ação afirmativa, que têm esse caráter reparatório e consubstanciador de uma "verdadeira igualdade", a igualdade substantiva, não necessariamente é materializada apenas em leis, no ordenamento jurídico. A ação afirmativa pode ser implementada pelo Estado ou pela sociedade civil. No Estado, o Poder Executivo pode ser o proponente e o implementador, através de políticas públicas e da proposição de leis, mas o Poder Judiciário, provocado pelo Ministério Público ou pelos cidadãos, pode ter decisões judiciais que sejam uma ação afirmativa, e o Poder Legislativo também pode ser o responsável por essas medidas. Na sociedade civil, as empresas podem ter ações de admissão, contratação, promoção, qualificação profissional e composição de seus quadros diretivos baseados no princípio de ação afirmativa, sem necessariamente serem compelidas a isso por lei.

Há nesse ponto da discriminação positiva, ou ação afirmativa, um debate sobre a efetividade do poder de transformação que uma legislação pode ter sobre a realidade, no caso de serem essas ações viabilizadas através de leis. Muitos críticos de medidas de ação afirmativas positivadas (estabelecidas legalmente) argumentam que leis não funcionam nesse sentido ou que as mudanças sociais deveriam partir de transformações culturais na sociedade, de movimentos sociais, de transformações de conduta dos atores sociais.

Entendemos que a promulgação de leis comprometidas com a ampliação dos Direitos Humanos é fundamental para a transformação social e muitas vezes a transformação cultural só se processa algum tempo depois que os aparatos estatais coíbem discriminações e promovem compensações e o reconhecimento social de grupos historicamente discriminados. O próprio debate sobre as ações estatais e as mudanças de legislação desencadeia embates na sociedade sobre estas políticas públicas e leis e os motivos que as justificam, como a discriminação e a desigualdade, o que por sua vez pode resultar em mudanças culturais e políticas. As mudanças na legislação permitem ações estatais que provocam conflitos sociais, embates na arena pública da sociedade, a colocação pública de temas antes subsumidos no espaço público, e o conflito também é pedagógico para a mudança, ele estabelece tensionamentos sociais e mudança de valores.

As dificuldades que uma lei enfrentará para se efetivar não podem servir de pretexto para a sua não promulgação. Na contemporaneidade, muitas leis sobre Direitos Humanos fundamentais como o direito à vida, o direito à moradia e o direito à saúde não são efetivados, mas isso não é uma justificativa para a abolição desses instrumentos legais. Os instrumentos legais por sua vez contribuem, não há dúvida, para a luta pela efetivação dos Direitos Humanos, como no caso do Brasil onde os movimentos sociais, partidos políticos e demais atores sociais procuram acionar seus direitos inscritos na legislação recorrendo ao Poder Judiciário. Trata-se de mais um recurso para que esses direitos sejam materializados, pela cobrança judicial ou mesmo pela luta política realizada em defesa dos recursos legais.

Gomes (2003) faz ainda a discussão sobre a ação afirmativa justamente para corrigir as distorções sociais, pois a partir de uma postura proativa do Estado seria possível superar o caráter meramente "abstrato" da lei e da igualdade formal e da suposta "neutralidade" do Estado. A sociedade

contemporânea é desigual, não por ser a natureza humana sempre desigual ou hierárquica, mas por ser essa sociedade resultado de um processo histórico com concentrações de poder e de renda em pequenos grupos, por haver grupos que foram secularmente escravizados, ou discriminados por questões de gênero, por serem minorias étnicas e religiosas nos estados de origem, por serem discriminados pela sua orientação sexual. Muitas vezes são os grupos majoritários que são discriminados, como é o caso dos negros e das mulheres no Brasil.

A manutenção da neutralidade do Estado e da lei frente a essas desigualdades e discriminações significa na verdade um "tomar um lado", fazer uma escolha, privilegiar determinados grupos. Gomes enfatiza que a lei não é neutra, ela depende da correlação de forças na sociedade, é resultado de um processo histórico, nunca é estática nem pode ser compreendida de forma positivista. A lei e o ordenamento jurídico e institucional são parte do processo de disputa política entre os grupos étnicos, de gênero, de classes sociais e dos movimentos organizados.

Como se vê, em lugar da concepção "estática" da igualdade extraída das revoluções francesa e americana, cuida-se nos dias atuais de se consolidar a noção de igualdade material ou substancial, que, longe de se apegar ao formalismo e à abstração da concepção igualitária do pensamento liberal oitocentista, recomenda, inversamente, uma noção "dinâmica", "militante" de igualdade, na qual, necessariamente, são devidamente pesadas e avaliadas as desigualdades concretas existentes na sociedade, de sorte que as situações desiguais sejam tratadas de maneira dessemelhante, evitando-se assim o aprofundamento e a perpetuação de desigualdades engendradas pela própria sociedade (GOMES, 2003, p. 42).

À superação do Estado absolutista e discriminatório pelo Estado liberal e preconizador da igualdade formal segue a construção de um ordenamento jurídico reconhecedor das assimetrias e discriminações e promotor da cidadania, um Estado que objetiva a promoção de Direitos, compreendendo que deve haver uma intervenção para garantir as mesmas condições de desenvolvimento para grupos que não "partem do mesmo ponto" na disputa pelos recursos da sociedade. Essa concepção não é nova, já aparecendo desde o século XIX nas lutas dos trabalhadores europeus e dos partidos socialdemocratas daquele período.

As gerações ou dimensões de direitos (BOBBIO, 1996; SILVÉRIO, 2003) dão conta exatamente dessa percepção mais contemporânea das relações entre Estado e sociedade, e da necessidade de haver não somente os direitos civis e políticos, os direitos de primeira dimensão, que são o direito à vida, à propriedade, à liberdade de opinião, de associação, de sufrágio universal, de locomoção. Os direitos de segunda geração também são essenciais, como os direitos à habitação, ao trabalho, à saúde, à educação, à seguridade social. Os direitos de terceira geração são os chamados direitos coletivos e difusos, como a ter um meio ambiente saudável, à preservação do patrimônio cultural, à liberdade de orientação sexual e de não discriminação de gênero.

Os direitos de segunda e terceira dimensões ou gerações complementam e viabilizam os direitos de primeira dimensão. Somente é possível exercer a autonomia e a cidadania garantindo a dignidade e permitindo o efetivo exercício da liberdade e da igualdade do indivíduo na democracia, estabelecendo-se que os privilégios de grupos não mais se mantenham, e garantindo a efetivação

dos direitos de segunda e terceira dimensão. Há também, mais recentemente, o debate sobre os direitos de quarta geração, ou dimensão, que são os direitos na internet, o direito que normatiza a manipulação genética e a pesquisa com células tronco.

Anteriormente, os privilégios eram pelo pertencimento a determinado estamento social ou por deter e ser proprietário de escravos, o que foi formalmente abolido com o constitucionalismo liberal moderno. Mas foram mantidos os privilégios do pertencimento a determinados agrupamentos sociais historicamente detentores da riqueza e de um capital social que lhes mantinha em postos de direção. Simetricamente, foi mantida e reproduzida uma situação de desfavorecimento de outros grupos, ou a permanência da discriminação intencional.

Nessa perspectiva, a ação afirmativa configura-se como parte de ações para efetivação dos direitos de segunda e terceira geração, e é resultado de um processo de conquistas sociais de diversos grupos: negros, mulheres, juventude, nordestinos, homossexuais, quilombolas e outros. A reserva de vagas nas universidades é apenas uma modalidade de ação afirmativa, dentre várias outras na Educação, na Saúde, no mercado de trabalho, na ocupação de cargos públicos.

Segundo Cashmore (2000, p. 31), ação afirmativa é:

> uma política voltada para reverter as tendências históricas que conferiram às minorias e às mulheres uma posição de desvantagem, particularmente nas áreas de educação e emprego. Ela visa além da tentativa de garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação, e tem como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentaram preconceitos

A ação afirmativa volta-se para determinados grupos, socialmente excluídos ou discriminados ao longo da História, são políticas focalizadas, direcionadas, pois tem o objetivo de compensar, restituir, reparar uma situação anteriormente estabelecida. Esses grupos que passam a reivindicar essas políticas e que, em alguns casos, conquistam esses direitos, são indivíduos "especificados", como apontou Flávia Piovesan:

> Do ente abstrato, genérico, destituído de cor, sexo, idade, classe social, dentre outros critérios, emerge o sujeito de direito concreto, historicamente situado, com especificidades e particularidades. Daí apontar-se não mais ao indivíduo genérica e abstratamente considerado, mas ao indivíduo especificado, considerando-se categorizações relativas ao gênero, idade, etnia, raça, etc. (PIOVESAN apud GOMES, 2003, p. 43)

O indivíduo especificado, portanto, será o alvo dessas novas políticas sociais. A essas políticas sociais, que nada mais são do que tentativas de concretização da igualdade substantiva ou material, dá-se o nome de ação afirmativa, ou, na terminologia do direito europeu, discriminação positiva ou ação positiva. A consagração normativa dessas políticas sociais representa, pois, um momento de ruptura na evolução do Estado moderno. (GOMES, 2003, p. 43).

No debate sobre as cotas como principal ação afirmativa na Educação Superior, há os que defendem as cotas para estudantes negros, devido a diversas pesquisas que demonstram que no

Brasil há uma desigualdade de caráter racial, independente de classe social. Em 1999, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou o ranking das condições de vida das nações no mundo, que levaram em conta as condições de educação, expectativa de vida e renda per capta. Trata-se do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No cômputo geral do IDH de 162 países, o Brasil ficava na posição de 69º lugar. Mas a população negra ficava em 101º lugar e a população branca fica em 46º lugar (ESCÓSSIA, 2002). Enquanto 91,7% dos brancos eram alfabetizados, apenas 80, 2% dos negros o eram. No item expectativa de vida os brancos tinham em 1999 uma média de 72,23 anos, enquanto os negros alcançavam 65,12 anos. Mas é na renda que há maior distância entre brancos e negros: a renda média familiar per capta dos brancos era de R$406,35 e a dos negros era de R$174,26. Esse levantamento foi feito com os dados do IDH pelo professor Marcelo Paixão da UFRJ (ESCÓSSIA, 2002). A partir de 2003, uma série de políticas de redistribuição de renda, de valorização do salário mínimo, de criação de empregos e de estímulo ao mercado interno modificou profundamente o IDH do Brasil e promoveu uma elevação de milhões de brasileiros a níveis econômicos e de renda bem superiores, mas o que nos interessa abordar é a distância entre brancos e negros na estrutura social.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dado utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para analisar a qualidade de vida de uma determinada população. Os critérios utilizados para calcular o IDH são:

– Grau de escolaridade: média de anos de estudo da população adulta e expectativa de vida escolar, ou tempo que uma criança ficará matriculada.

– Renda: Renda Nacional Bruta (RNB) per capita, baseada na paridade de poder de compra dos habitantes. Esse item tinha por base o PIB (Produto Interno Bruto) per capita, no entanto, a partir de 2010, ele foi substituído pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita, que avalia praticamente os mesmos aspectos que o PIB, no entanto, a RNB também considera os recursos financeiros oriundos do exterior.

– Nível de saúde: baseia-se na expectativa de vida da população; reflete as condições de saúde e dos serviços de saneamento ambiental. O Índice de Desenvolvimento Humano varia de 0 a 1, quanto mais se aproxima de 1, maior o IDH de um local. (FRANCISCO, 2012)

De acordo com dados divulgados em novembro de 2010 pela ONU, o Brasil apresenta IDH de 0,699, valor considerado alto, e a cada ano o país tem conseguido elevar o seu IDH, e fatores como aumento da expectativa de vida da população e taxa de alfabetização estão diretamente associados a esse progresso. (FRANCISCO, 2012). Em 2011 o Brasil subiu ainda mais seu IDH, alcançando 0,718 (PNUD, 2012). Mas a diferença entre brancos e negros se mantem assim mesmo. Os defensores das cotas para negros argumentam que "no Brasil a pobreza tem cor", indicando os dados do IDH descritos acima e outros, como a população carcerária e presença de negros nas universidades. Afinal, há no país uma grande iniquidade, compreendida como uma desigualdade injusta.

No debate sobre as cotas, há os defensores de que essa ação afirmativa seja voltada para os egressos de escolas públicas, e argumentam que os negros sofrem tudo aquilo que os seus

movimentos denunciam, mas que há brancos submetidos às mesmas condições, mesmo que talvez sejam num número ou percentagem menor que os negros. Logo, não seria justo trabalhar pela "reparação" de uma parcela dos explorados ou oprimidos, mantendo outra parcela esquecida. Além disso, há os que argumentam sobre o processo de miscigenação no Brasil e da dificuldade de coincidir uma classificação de cor de pele e classe. Como no Brasil as escolas públicas hoje seriam freqüentadas apenas por aqueles que não teriam recursos financeiros para pagar uma escola particular, e há realmente dados empíricos nessa direção, a melhor forma de quebrar o círculo da exclusão seria através de cotas para estudantes egressos de escolas públicas.

Argumentação parecida têm os defensores das cotas para carentes, ao afirmarem que se o interesse é inverter as prioridades para promover uma "discriminação positiva", oferecendo maiores benefícios e estímulos aos historicamente excluídos, o mais acertado seria a seleção sócio-econômica, pois esta indicaria efetivamente os estratos sociais mais humildes que deveriam entrar nas universidades públicas.

As propostas de cotas para negros, para estudantes pobres e para egressos de escolas públicas são próximas, mantendo os princípios de cotas como "reparação" e "discriminação positiva", se definindo como ação afirmativa (QUEIROZ, SANTOS, 2006a). Entretanto permanece o questionamento sobre a efetividade da proposta, se realmente significaria uma democratização no acesso à Educação Superior. O sistema de cotas "racial", definido através da cor de pele, deveria ser adotado, ou seria melhor haver cotas para estudantes egressos de escolas públicas ou para os de baixa renda ou ainda um sistema combinado?

Parece-nos apropriado em primeiro lugar situar as desigualdades sociais e da educação de maneira complexa. Entendemos que não há um único vetor ou variável que possa dar respostas aos desafios colocados na Educação em geral, e no acesso à Educação Superior em específico, objeto de nossa análise. Somente uma interpretação que leve em consideração uma realidade complexa, com diversas variáveis que atuam no processo educacional e histórico podem dar conta de realidade.

Nossa hipótese foi que a variável classe social, representado pela variável *renda*, é mais abrangente, ou menos imperfeita, para explicar a seletividade ao ensino superior como fenômeno de perpetuação das desigualdades e da iniqüidade. E que esse fator, essa variável, ao lado da variável escola dos egressos (pública ou particular), terá uma relação mais forte na aprovação do vestibular. Fizemos o levantamento dessa hipótese justamente por suspeitarmos que as variáveis que mais determinavam o ingresso nas universidades fossem a escola onde o aluno estudou e as suas condições socioeconômicas, e as condições socioeconômicas estão ligadas historicamente à variável "racial" no Brasil. É importante também pesquisar como a variável "cor de pele" tem impacto sobre a desigualdade no acesso ao ensino superior ao lado das variáveis de classe social, renda ou escola onde estudou. Entretanto nossa hipótese também é que esses três fatores, escola de origem, cor de pele e renda atuam em conjunto, e que as três influenciam a entrada na universidade, e por isso um sistema de cotas deve obedecer ao critério de contemplar essas três variáveis.

Realizamos a presente pesquisa, imbuídos pelo desejo de identificar as variáveis que mais agem no ingresso na Educação Superior, para posteriormente oferecer subsídios às políticas públicas que

visem o combate à iniquidade.

Apesar dessa compreensão da necessidade de cotas, a proposição exclusivamente das mesmas para a resolução do problema da democratização da Educação Superior por si só não superará os problemas de acesso e permanência nesse nível de ensino. O desafio hoje colocado está na necessidade de expansão do setor do ensino superior para atender à demanda crescente e acentuada nos concursos vestibulares. Isso vem sendo conseguido pelo REUNI no setor Público e pelo PROUNI no setor privado.

Outras pesquisas indicam aspectos que devem ser levados em consideração também. Os cursos de menor prestígio social das universidades públicas já alcançam um percentual maior de pobres e de negros, diferentemente dos cursos com maior retorno de mercado, ao mesmo tempo em que a composição social de um mesmo curso (pedagogia ou medicina) numa faculdade pública e particular indica uma grande similaridade. Assim, a conquista de melhores espaços sociais pelos negros ou trabalhadores pobres passaria por uma entrada nesses cursos de maior prestígio acadêmico e econômico. (QUEIROZ, 2002)

# Metodologia

A investigação pode ser definida como uma pesquisa por levantamento, de base censitária. Estudamos o caso da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e realizamos uma interpretação dos dados oriundos de um banco de dados de alunos que ingressaram entre 1993 e 1997. A UFBA é a principal universidade federal no Estado da Bahia, sendo a mais importante referência acadêmica e profissional para uma grande parcela de jovens baianos e de outros Estados, além de contar com 18 mil alunos ativos e 23 mil no seu cadastro naquele período da década de 1990, e hoje contar com cerca de 30 mil alunos ativos. O banco de dados permitiu fazer uma análise não de uma amostra, mas de toda a população ingressa entre 1993 e 1997, totalizando 84 variáveis de 12.364 alunos. Esta mesma fonte de dados foi utilizada para pesquisas no âmbito do projeto A Cor da Bahia e na tese de doutorado da professora Delcele Mascarenhas (QUEIROZ, 2002).

As análises foram realizadas com a utilização do Pacote Estatístico para as Ciências Social (SPSS), software no qual o banco de dados foi manejado, permitindo as estatísticas descritivas, as estimativas de correlação e os testes de significância.

Como nosso objetivo inicial foi estabelecer uma relação entre as variáveis cor, renda, escola de origem e possibilidade de acesso ao ensino superior, utilizamos apenas uma parte menor das variáveis e respeitamos a categorização pré-definida do seguinte modo:

1) A variável raça/etnia/cor da pele foi identificada como COR. Ela foi categorizada como uma variável ordinal (branco, moreno, mulato e preto) e recategorizada como dicotômica (branco + moreno vs mulato + preto).

2) A variável renda familiar, também ordinal, teve 11 níveis ou categorias; para simplificar os cruzamentos ela também foi recategorizada na mesma escala, em quatro categorias:

1= 0 a 5 SM (salários mínimos)

2= 5 a 10 SM

3= 10 a 20 SM

4= 20 ou mais SM

3) Tipo de escola média. Esta variável de escala nominal foi categorizada do seguinte modo:

1. Escola privada.

2. Escola pública estadual/comunitária.

3. Escola pública federal.

4) A variável "POSSIBILIDADE DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR" não existia, mas tomamos a variável "ESCORE NO VESTIBULAR", pois não dispúnhamos dos dados dos candidatos ao concurso vestibular que não foram classificados e aprovados, mas inferimos que o desempenho nas provas dos aprovados poderia nos dar um quadro apropriado para fazer os cruzamentos e análises com as variáveis acima descritas. Entretanto tivemos que criar a variável "ESCORE AGREGADO" a partir da variável escore no vestibular. A variável "escore no vestibular" – quantitativa e contínua foi recategorizada para uma variável ordinal com três categorias:

1. Escore baixo

2. Escore médio

3. Escore alto

5) A variável vínculo com trabalho foi categorizada em trabalha (sim) e não trabalha (não).

Passamos a seguir a descrever e a discutir os principais resultados das análises estatísticas realizadas.

# Resultados e discussão

Fizemos uma análise entre as variáveis independentes – raça/etnia/cor, renda e tipo de escola – e a variável dependente escore total agregado através de uma análise de regressão, que permitiu encontrar pela análise da variância – o teste ANOVA uma alta significância e um coeficiente de relação com Beta de 0,200 para renda familiar; 0,197 para escola de segundo grau e apenas 0,042 para cor. Isso sugere que a renda e a origem escolar são variáveis mais fortes para determinar o escore no vestibular do que a cor, o que fortalece a hipótese inicial.

Outro resultado foi conseguido quando realizamos a comparação de médias, sempre com teste de significância *ANOVA* e medidas de associação, cruzamentos, com *quiquadrado e Gamma* (que também mede associação entre variáveis), e os resultados se repetiram, reafirmando o teste de regressão. Comparando os resultados por pares de variáveis, essa constatação fica explícita:

Tabela 1. Relação entre o escore total agregado no vestibular e a renda familiar do aluno, com o tipo de escola média que ele frequentou e com a sua raça/etnia/cor.

| Escore total agregado x... | ANOVA | $r^2$ | $\chi^2$ | Gamma |
|---|---|---|---|---|
| Renda familiar | 0,000 | 0,279 | 0,000 | 0,341 |
| Tipo de escola média | 0,000 | 0,278 | 0,000 | 0,455 |
| Raça/etnia/cor * | 0,000 | 0,134 | 0,000 | -0,170 |
| Raça/etnia/cor dicotomizada** | 0,000 | 0,124 | 0,000 | 0,231 |

* Branco, moreno, mulato e negro; ** branco + moreno vs mulato + negro

Os resultados para o teste da ANOVA indicam uma alta significância da relação do conjunto das variáveis com a renda familiar, o que é natural ao considerarmos o tamanho da população. Mas a associação entre renda familiar e escore é maior que entre raça/etnia/cor e escore. A associação entre o tipo de escola na qual estudou o aluno, se pública ou particular, com escore é maior do que entre cor e escore.

**Escore no vestibular dos egressos das escolas federais e de alunos-trabalhadores.**

As escolas públicas federais, quando dissociadas do conjunto das escolas públicas apresentam um escore no vestibular muito próximo das escolas particulares, o que indica que o resultado obtido das escolas públicas nas análises anteriores seria bem pior caso fizéssemos esse desmembramento, aumentando a correlação escola de origem e escore. Mas é preciso ressaltar que estas escolas federais são muito seletivas; elas realizam processos seletivos públicos e já possuem, portanto, filtros de entrada que devem excluir os mais pobres e os negros da educação básica pública de qualidade. De fato, elas já aprovavam seus concluintes de nível médio nos cursos de alto prestígio social da UFBA, como é o caso de medicina, antes da instituição do regime de cotas.

Analisamos também o efeito do trabalho durante a formação básica, ou seja, a condição de aluno-trabalhador com o escore. Os testes do quiquadrado e de Gamma demonstraram uma alta significância desta associação. Quanto mais se trabalha enquanto se estuda, menor é o escore no vestibular, o que demonstra a necessidade de investimento em um suporte para os trabalhadores que estudam e uma estratégia para o público trabalhador e/ou oriundo de baixa renda.

Embora o resultado da associação entre as variáveis renda e escore no vestibular e entre tipo de escola e escore no vestibular apareçam mais fortes do que a associação raça/etnia/cor de pele e escore no vestibular, precisamos salientar que as três situações são muito coincidentes no Brasil. O país é fortemente marcado por uma construção histórica que não promoveu um processo de

integração socioeconômica de amplas maiorias, sendo que há um aspecto étnico-racial que se sobrepõe ao social e em larga medida coincide com este. Essa sobreposição e coincidência aparecem quando avaliamos que a situação de ser de escola pública e ao mesmo tempo ser negro e pobre é presente em todo o país, e indica a necessidade da adoção de políticas universalistas ao lado das de ação afirmativa.

Segundo Siss (2003, p. 111), não há uma relação excludente ou antitética entre a ação afirmativa e as ações universalistas, visão essa compartilhada por nós:

> Leis ou intervenções políticas que compreendam ações do Estado, voltadas para determinados grupos específicos os quais foram e são colocados em desvantagem, quando acompanhadas de ações universalistas, podem ser extremamente úteis para reduzir os altos índices de desigualdades existentes entre os grupos, como por exemplo, os brancos e os afro-brasileiros. Eles podem concorrer, como o apontam os resultados de sua aplicação em outros países, para equiparar ambos os grupos na raia de competição por bens materiais e simbólicos em momentos específicos.

Políticas universalistas são aquelas que atingem toda a população, sem distinção de grupo social, etnia, gênero. Uma política universalista de expansão do ensino superior, criação de mais vagas, especialmente de cursos noturnos, não é contraditória com uma ação afirmativa de cotas, mas a política universalista, isoladamente, é insuficiente para corrigir distorções históricas. Mesmo que os indicadores sociais da sociedade como um todo melhorem com ações universalistas, as distâncias entre os grupos sociais, étnicos, de cor ou de gênero permanecem inalteradas, sem ações corretivas e reparatórias. Essa constatação se verifica nos anos de escolaridade entre brancos e negros ao longo da série histórica ou dos percentuais de analfabetismo, ambos mantendo uma situação de disparidade entre os dois grupos, mesmo com a melhoria dos indicadores gerais da sociedade.

Por outro lado, uma ação afirmativa de reserva de vagas nas universidades garante a diversidade nesse nível de ensino, assegura uma democratização da composição racial dos segmentos sociais médios, assim como permite a visualização positiva de indivíduos de segmentos antes invisíveis socialmente ou com uma imagem apenas negativa, associada a elementos que rebaixavam a autoestima de um grupo social. Mas a adoção das cotas em uma situação em que há poucos jovens na Educação Superior deve ser acompanhada de uma ampliação do acesso.

A aplicação do REUNI, descrito anteriormente, é uma política universalista essencial que precisa estar acompanhada da adoção da reserva de vagas para estudantes de escolas públicas e afrodescendentes e indígenas. Compartilhamos da concepção de que a realidade social não pode ser explicada a partir de uma única variável, como a classe social, mas por outras variáveis simultaneamente, como gênero, raça/etnia/cor, origem, orientação sexual e outras. Pela Teoria da Complexidade (MORIN, 2000), a sociedade pode ser estudada e entendida, com a conjunção dessas variáveis que influenciam os grupos sociais e a relação entre elas.

Consideramos que os resultados obtidos apontam no sentido de que as experiências de ação afirmativa são mecanismos "naturais" em um Estado que pretenda promover a justiça social, e que

o Brasil tem construído diversas alternativas de promoção de grupos socialmente excluídos e que as cotas de critério social e de raça/etnia/cor de pele são uma dessas ações. A combinação dos dois critérios encontra suporte nos resultados empíricos da pesquisa no caso da UFBA, e permite a adoção de uma ação afirmativa que tenha um caráter mais amplo e defensável socialmente, permitindo a superação de resistências políticas ou acadêmicas.

Por outro lado, encontramos um ponto interessante ao analisar o que afirmam Guarniere e Melo-Silva (2007) em artigo que faz uma revisão de literatura sobre os estudos sobre cotas nas universidades:

> De modo geral a produção científica em cinco anos de publicação – de 2000 a 2005 – sobre a temática permitiu que fosse verificada a existência de uma determinada dinâmica acerca da discussão sobre cotas no Ensino Superior, iniciando-se na defesa de princípios de Justiça Social e reparação histórica de efeitos discriminatórios e tendendo para questões mais direcionadas à promoção da Diversidade Cultural.

O debate sobre Diversidade Cultural indicado pelas autoras nos remete ao pensamento de Boaventura de Souza Santos sobre universidade e Cultura. Santos (2002) critica as monoculturas da razão ocidental, razão etnocêntrica e indolente, incapaz de estabelecer diálogos racionais mais críticos com outras culturas. A diferença é vista na cultura ocidental, cultura que hoje se tornou hegemônica, como sinônimo de inferioridade para esse autor. O outro, ou seja, aquele que pertence a um grupo humano diferente do grupo do eu, é visto como inferior, como perigoso, desviante, criminoso ou como algo a ser destruído ou aculturado.

# Conclusões

As transformações na sociedade contemporânea assumem o perfil complexo de que às tensões de classe se sobrepõem e intercalam as tensões de etnia e cor de pele, de gênero, de orientação sexual, conformando um mosaico e uma "bricolagem" de demandas e desejos por integração à sociedade e seus direitos, simultaneamente ao desejo por reconhecimento da diferença e ao respeito a um lugar próprio, distinto, singular no social. A superação da concepção do Estado moderno, homogeneizador e imparcial, redutor das diferenças e reprodutor das desigualdades reais para um novo modelo, resultado das lutas sociais e do fortalecimento da sociedade civil, um Estado promotor de direitos e reconhecedor das singularidades, tem na ação afirmativa um instrumento e um conceito valioso, conceito bem sintetizado por Boaventura de Souza Santos de que "devemos lutar pela igualdade quando a diferença nos inferioriza e pela diversidade quando a igualdade nos descaracteriza".

De acordo com os resultados obtidos na presente investigação, a renda e a origem escolar são variáveis mais fortes para determinar o escore no vestibular do que a raça/etnia/cor. Neste sentido, o sistema de cotas adotado pela UFBA, ancorado na origem da escola (pública) revela-se como adequado: 36,55% das vagas para os candidatos de escola pública que se declararam pretos ou pardos; 6,45% das vagas para os candidatos de escola pública de qualquer etnia ou cor e 2% das

vagas para os candidatos de escola pública que se declararam índio descendente.

O novo perfil demográfico dos alunos da universidade também aponta para a necessidade de políticas e programas focados na permanência e na aprendizagem de modo a reduzir as desigualdades na origem. Sugerem também novos estudos abordando temas como evasão, taxas de conclusão e desempenho acadêmico de cotistas e não cotistas.

# Referências


BOBBIO, N. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 2002. 216 p.

CASHMORE, Ellis. Dicionário de Relações Étnicas e Raciais. São Paulo: Summus, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

ESCÓSSIA, Fernanda da. Brasil negro é 101º em qualidade de vida. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 jan de 2002.Folha Cotidiano, Caderno C, p.1.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. O IDH no Brasil. **Brasil Escola**. Disponível em: http://www.brasilescola.com/brasil/o-idh-no-brasil. Acesso em: 20 dez 2012

GOMES, Joaquim B. Barbosa. Ação afirmativa: aspectos jurídicos. In: RACISMO no Brasil. São Paulo: Peirópolis; ABONG, 2002.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. O Debate Constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson: LOBATO, Fátima (orgs). ação afirmativa: Políticas públicas contra as desigualdades raciais.Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GUARNIERI, Fernanda Vieira e MELO-SILVA, Lucy Leal. Ação afirmativa na Educação superior: Rumos d bis DISCUSSÃO N º s Anos ULTIMOS CINCO **Psicol. Soc.** [online]. 2007, vol.19, n.2, pp 70-78. ISSN 1807-0310. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822007000200010.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011**. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2011. Acesso em: 19 dez 2012

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas e SANTOS, Jocélio Teles dos. Sistema de cotas: um debate. Dos dados à manutenção de privilégios e de poder. **Educação e Sociedade.** [online]. 2006a, vol.27, n.96, pp. 717-737. ISSN 0101-7330. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000300005.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. **O negro na universidade**. Salvador: UFBA, 2002

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas; SANTOS, Jocélio Teles dos. Vestibular com cotas: análise em uma instituição pública federal. **Revista USP**, São Paulo, n. 68, p. 58-75, dez. 2005/fev.2006b.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**, o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Sons Negros com Ruídos Brancos. In: RACISMO no Brasil. São Paulo: Peirópolis; ABONG, 2002.

I Professor da UFBA. silvafilhopenildon@yahoo.com.br

II jalbert@ufba.br

# Primeiros resultados da pesquisa "o que se ensina e o que se aprende nas licenciaturas em artes visuais a distância?"

**Jurema Luzia de Freitas Sampaio**[I]

## Introdução

Fato já amplamente discutidos nos fórum e eventos das diversas áreas atingidas, as necessidades, cada dia maiores de formação e qualificação profissional na autonomia em relação ao uso das tecnologias digitais de informação e comunicação estão presentes nos cursos de formação superior via educação a distância que, embora não seja exatamente uma novidade, vem ganhando força e muitos novos adeptos a cada ano.

Também como já é sabido, de acordo como esta própria pesquisadora em diversos outros trabalhos pôde verificar em diversos outros trabalhos, a área de conhecimento que é o ensino de arte não fica "de fora" desse movimento de popularização e facilitação de acesso à formação e ao conhecimento que as diversas modalidades de educação a distância proporcionam.

As proposições de formação distância (básica, complementar e continuada) dos profissionais da área de artes vêm se multiplicando em um crescente destaque. Esta pesquisa vem, já há alguns anos, estudando e tecendo considerações sobre a situação e as possibilidades atuais e futuras do uso da Educação à Distância no Ensino de Artes Visuais, analisando experiências e, em grande parte da proposição, atuando como agente ativo dos processos.

Considerando os impactos das Tecnologias de Comunicação e Informação no Ensino de Arte, em especial, das Artes Visuais, no cenário da Educação a Distância atual exige que levantemos variadas hipóteses de investigação, também sobre a formação docente para atuação neste processo: qual o papel do professor; as tecnologias disponíveis; as condições de uso e as possibilidades de ações de avaliação etc.

Um dos aspectos abordados pela pesquisa é a revisão teórica como suporte aos questionamentos, tanto quanto aos critérios de eficiência e eficácia que vem sendo utilizados para avaliar as iniciativas atuais de formação docente em arte que ocorrem nesta modalidade de ensino. Relembrando trabalhos anteriores, sem esquecer-se de destacar que os professores atualmente em formação irão atuar junto a um público que já nasceu sob a égide tecnológica e é considerado 'nativo digital[1]. Para tanto, parte-se de algumas questões: esses professores estão aptos a exercer uma prática reflexiva em seu trabalho docente? Que professores de arte estamos formando nas

Licenciaturas em Artes Visuais por EaD?

Desde 1971, pela Lei 5692, a disciplina Educação Artística torna-se parte dos currículos escolares. Ana Mae Barbosa, ao afirmar que:

> [...] isto não foi uma conquista de arte/educadores brasileiros, mas uma criação ideológica de educadores norte-americanos que, sob um acordo oficial (Acordo MEC-USAID), reformulou a Educação Brasileira, estabelecendo em 1971 os objetivos e o currículo configurado na Lei Federal nº 5692 denominada "Diretrizes e Bases da Educação (BARBOSA, 1989).

Ou seja, mais do que uma simples questão de reserva de mercado para os arte/educadores, uma política educacional específica foi posta em prática, desde os anos 1970, com a concepção de ensino de arte pensada como parte da formação educacional de nossos alunos. Ainda Ana Mae (Idem) nos fala que já em 1989:

> [...] a Constituição da Nova República "menciona cinco vezes as artes no que se refere a proteção de obras, liberdade de expressão e identidade nacional. Na Seção sobre educação, artigo 206, parágrafo II, a Constituição determina: "O ensino tomará lugar sobre os seguintes princípios (...). II – liberdade para aprender, ensinar, pesquisar e disseminar pensamento, arte e conhecimento (Idem, ibidem).

Neste mesmo texto Ana Mae (1989) ainda questiona a qualidade do ensino de arte nas escolas, afirmando que "*chegamos a 1989 tendo arte-educadores com uma atuação bastante ativa e consciente, mas com uma formação fraca e superficial no que diz respeito ao conhecimento de arte-educação e de arte*", ou seja, "o que" e "como" a arte é ensinada nas escolas pode ser considerado reflexo direto da formação dos professores de arte.

Com essa visão como base e considerando que, ao longo do tempo, tenham ocorrido mudanças nas concepções de ensino de arte, ora tecnicista, ora sensibilizante e, ainda, como agente transdisciplinar, em 1996 a Nova Lei de Diretrizes e Bases – LDB vem consolidar a justificativa da existência do ensino de arte na escola. Seu artigo § 2º diz que:

> O ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos (BRASIL, 1996).

Ou seja, arte é área de conhecimento que corrobora na formação dos indivíduos. Essa visão, ratificada em 1997 pelos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN que, apesar de apresentarem alguns problemas na sua estrutura, apontam para uma necessária formação consistente, nas respectivas linguagens da arte, para exercício do magistério em arte. É esta formação que se torna, então, ponto central das preocupações deste trabalho.

Tema ainda atual, apesar dos 20 anos passados entre o relatório de Ana Mae Barbosa (1989) e os dias de hoje, a formação dos professores de arte é, ainda, fonte de pesquisas e debates entre os arte/educadores, no sentido de mais e melhor atender às expectativas de realizar uma formação de

qualidade para as futuras gerações. É neste cenário que surgem as propostas de formação profissional e acadêmica por meio da Educação à Distância – EaD. Melhor seria dizer ressurgem, já que a modalidade de aprendizagem à distância não é nova. No entanto, o fato novo neste cenário é a introdução das Tecnologias Digitais de Comunicação – TIC como ferramenta. O uso desta modalidade é grandemente estimulado com o desenvolvimento de popularização das as TIC, no fim dos anos 1990.

# Educação a distância

Sendo a EaD uma forma de comunicação pedagógica não contínua (HOLMBERG, 1989, P. 20), seja ela unidirecional ou bidirecional, é necessário destacar que, no meio educacional, a comunicação é, muitas vezes, encarada como um processo de mão única. Nos processos educacionais atuais o emissor parece dominar, e isto acontece não apenas na sala de aula, mas também nas escolas e nos sistemas públicos de ensino. A escola, até então vista como sinônimo de livros vê, a situação mudar — e isso também é devido à acessibilidade de novas tecnologias de informação e comunicação (VAN VELZEN, 1998, P. 29). Será que os projetos de cursos de licenciatura em Artes Visuais na modalidade EaD estão realmente assimilando e refletindo estas mudanças?

Na Educação a Distância (EaD) é tida, quase que como um postulado[2], a ideia de que esta modalidade se caracteriza por haver distância física e/ou espaço/temporal entre quem ensina e quem aprende. O decreto lei Nº. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta a Educação à Distância (EaD) no Brasil, diz que:

> Art. 1º Educação a Distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998, P.1).

Ou seja, a Educação à Distância, ou EaD, seria um nome genérico para definir a educação feita sem a presença física de um professor para orientar a aprendizagem. Mas isto não quer dizer autoaprendizagem ou a eliminação da figura do professor.

Em dissertação de mestrado[3] fiz um levantamento de várias abordagens, das diversas pesquisas existentes e pude constatar que:

> *No Brasil, Ivônio Barros Nunes é um dos pesquisadores que há mais tempo vem investigando sobre as possibilidades da EaD. Em 1992 publicou o trabalho "Pequena Introdução à Educação a Distância" [...]. É dele a compilação de definições, usada na maioria das pesquisas que tratam do tema EaD, onde destaca Holmberg (1994, APUD* NUNES, *1994, P. 7), dizendo que "o termo educação a distância esconde várias formas de estudo, nos diversos níveis sob contínua e imediata supervisão de tutores"; Otto* Peters *(1998, APUD NUNES, 1994, P. 7) que diz ser "um método racional de partilhar*

*conhecimento, habilidades e atitudes, através da aplicação da divisão do trabalho e de princípios organizacionais [...] é uma modalidade de ensino decorrente da era industrial" e Michael G.* Moore *(1989, APUD* NUNES, *1999, P. 7) diz que o "ensino a distância pode ser definido como a família de métodos instrucionais onde as ações dos professores são executadas à parte da ação dos alunos".*

Também é importante destacar as definições de Desmond *Keegan* (1991, P. 29) que afirma a EaD ser "um conjunto de estratégias educativas"; Lorenzo Aretio (1996, P. 10) que a amplia, dizendo que "é um sistema tecnológico de comunicação bidirecional, que pode ser de massa e que substitui a interação pessoal entre professor e aluno na sala de aula como meio preferencial do ensino, pela ação sistemática e conjunta de diversos recursos didáticos e pelo apoio de uma organização e tutoria que propiciam a aprendizagem autônoma dos estudantes"; Jaime Sarramona (1975 APUD TRINDADE, 1997, P.1) que a classifica como uma "metodologia de ensino em que as tarefas docentes acontecem em um contexto distinto das discentes, de modo que estas são, em relação às primeiras, diferentes no tempo, no espaço ou em ambas as dimensões ao mesmo tempo"; Dereck Rowntree (1976, P.18), que entende por educação à distância o "sistema de ensino em que o aluno realiza a maior parte de sua aprendizagem por meio de materiais didáticos previamente preparados, com um escasso contato direto com os professores"; José Luís Garcia *Llamas* (1999, P.2) que diz que a EaD é "uma estratégia educativa baseada na aplicação da tecnologia à aprendizagem, sem limitação do lugar, tempo, ocupação ou idade dos alunos. Implica novos papéis para os alunos e para os professores, novas atitudes e novos enfoques metodológicos"; e Walter *Perry* e Greville *Rumble* (1987, PP. 12) para quem "a característica da educação a distância é o estabelecimento de uma comunicação de dupla via, na medida em que o professor e o aluno não se encontram juntos na mesma sala, pode ser chamada de: estudo aberto, educação não tradicional, estudo moderno, extensão, estudo por contrato, estudo experimental" *(*SAMPAIO-RALHA, *2003)*.

É interessante notar que o termo EaD, em geral, se refere a situações de ensino-aprendizagem nas quais o professor e o(s) aprendiz(es) estão geograficamente separados e, consequentemente, se valem de meios eletrônicos e de materiais impressos para a distribuição de conteúdos educacionais. E essa distância vem sendo "superada" pelo uso de diversos recursos no processo. Correspondências, trocas de material via meios convencionais, mecânicos; eletrônicos e, mais recentemente, digitais têm sido, ao longo do tempo, os principais caminhos usados pelos envolvidos nos processos educacionais que se desenvolvem nesta modalidade para minimizar a falta de contato físico entre as partes envolvidas no processo e mesmo para a simulação de presença, de ambos.

Moore e Kearsley (2000, APUD *MEIGUINS*, P. 44) comentam sobre a evolução da EaD, e sua subdivisão em três gerações, sendo que não há necessariamente a substituição de uma alternativa pela outra, o que acontece é que as novas alternativas vão se incorporando e se ajustando às anteriores, criando assim novos modelos.

**Tabela 1: As gerações de ensino a distância.**

| Geração | Início | Características |
|---|---|---|
| 1ª. ou textual | Até 1970 | Estudo por correspondência, no qual o principal meio de comunicação eram materiais impressos, geralmente um guia de estudos, com tarefas e outros exercícios, enviado pelo correio. |
| 2ª. ou analógica | 1970 | Surgem as primeiras universidades abertas com design e implementação sistematizadas, no formato de cursos à distância, utilizando, além do material impresso, transmissões por televisão aberta, rádio e fitas de áudio e vídeo, com interação por telefone, satélite e TV a cabo. |
| 3ª. ou digital | 1990 | Essa geração é baseada em redes de conferência por computador e estações de trabalho multimídia. |

Por esta introdução histórica, pode-se perceber que muito se tem estudado e escrito acerca desta modalidade educacional, porém, ao menos na área de conhecimento de ensino de arte, pouco, ou quase nada tem sido estudado em relação à epistemologia da Educação a Distância em Arte. E insistindo na ideia de que Educação a Distância, seja em qualquer área de conhecimento deve ser pensada, antes de "a distância", como "educação".

Os suportes usados, em maior ou menor índice de sucesso, vêm sendo usados para as práticas educativas em EaD, nas diversas áreas de conhecimento. Alguns estudos também apresentam reflexões acerca dos suportes e seus usos na EaD em Arte. Com particular recorte às artes visuais a própria autora deste estudo pesquisa e estuda, desde 1998, diversas possibilidades. Como a realidade virtual, ambientes de simulação 3D e outros, com especial interesse no que é reconhecido como EDMC – Educação a Distância Mediada por Computador. Este conceito foi proposto e firmado pelos professores Maurício Prates e Waldomiro Loyolla (1999, P. 1) em seu trabalho intitulado "*Educação à Distância Mediada por Computador – Uma Proposta Pedagógica*", onde apresentam uma abordagem metodológica de EaD, totalmente baseada no uso de computadores e da Internet, a qual chamam de EDMC.

A ampla utilização de EDMC nos dias atuais pode ser explicada por alguns fatores como a redução no preço dos equipamentos de computação; o aumento na velocidade de transmissão dos canais de comunicação; a redução dos custos de utilização das redes, como a Internet, com informações que podem ser acessadas em qualquer parte do mundo de modo mais rápido, a possibilidade de interação mais consistente entre alunos e professor e a grande variedade de ferramentas para comunicação em tempo real (MEIGUINS, 1999, P. 55-56).

É certo que EaD não é a solução de todos os problemas da Educação, mas, também é certo que não pode ser entendida somente, como uma sucessão da educação presencial, pois sua função é, além de aumentar o acesso ao conhecimento, a de concretamente realizar-se como uma prática significativa e consequente em relação aos princípios de qualquer projeto pedagógico: "a busca da autonomia, o respeito à liberdade e à razão" (LOBO NETO, 2000, P.1).

Tentando ser ou parecer "modernos"[4], alguns programas de formação, mesmo usando suportes até

mesmo tecnologicamente sofisticados, se sustentam em suportes e teorias "*congelados*" na pós-modernidade, sem conseguir sequer se colocar diante das situações de ensino-aprendizagem proporcionadas pela contemporaneidade.

O que se mostrou como "evolução natural[5]" dos estudos desta pesquisa foi o interesse pelos desdobramentos no uso dessas possibilidades tecnológicas e suas consequências, encaminhando o processo de pesquisa para a área epistemológica, como necessidade evidente, a fim de proporcionar novas reflexões que venham sustentar possíveis proposições e possíveis caminhos a serem vivenciados nas práticas educativas experienciadas e sustentadas, através e nesses suportes.

Desta forma, esse estudo de sistematização das reflexões ocorridas no período pós-mestrado até o presente, de doutoramento, desdobrando-se em projeção para uso e práticas em EaD em Artes Visuais busca refletir acerta de uma epistemologia do Ensino da Arte para a formação inicial de professores que se baseie em ambientes virtuais de aprendizagem que ocorra prioritariamente por EaD, buscando delimitar critérios e definições que possam ser considerados bons princípios para projetos pedagógicos em EaD, em especial em EaD em Artes Visuais..

# EaD em Artes Visuais

Uma das metas do ensino de arte é "*o desenvolvimento da disposição de apreciar obras de arte"*, onde dois fatores têm grande influência nesta busca: "*A disposição de apreciar a excelência nas artes em função da experiência maior que a arte é capaz de proporcionar*" (SMITH, 2001, P. 99) e que cursos de arte "*consistentes*" incluem o fazer artístico e as elaborações "*sensíveis-cognitivas*" em suas propostas [e essas elaborações são construídas, principalmente pela apreciação artística] (FUSARI e FERRAZ, 1993, P. 70), mas, conhecer arte, segundo Ana Mae Barbosa (1989, P. 31-32), implica um conhecimento que se organiza "*interrelacionando o fazer artístico, a apreciação da arte e a história da arte*". Ressaltando que nenhuma das três áreas, sozinha, representa o que chama de "*epistemologia da arte*" (BARBOSA, 1989, P. 34).

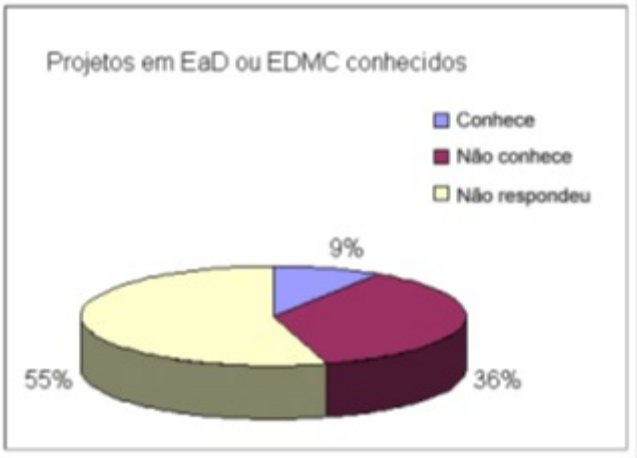
A abordagem Triangular[6], de Ana Mae Barbosa, revista recentemente em livro organizado pela própria autora, em coautoria com Fernanda Cunha (BARBOSA & CUNHA, 2010), e reafirmada como uma visão (com seus três fundamentos: Fazer, ler e contextualizar a arte), e não uma metodologia, pensada como um modo de orientar o caminho do professor de arte e não de ser uma receita a ser seguida; numa relação possível com os princípios transdisciplinares pode ser vista como paralela à visão transdisciplinar, também apoiada em três elementos (os níveis de Realidade, a lógica do terceiro incluído e a complexidade).

Os primeiros trabalhos a questionarem as possibilidades de ensino de arte com uso da tecnologia como suporte datam dos fins dos anos de 1990 e início dos anos 2000. Em diversas propostas de pesquisa a Profa. Dra. Maria Cristina Biazus, da UFRGS que, dede 1994 destaca-se como uma das pioneiras[7] no questionamento do uso das TIC como ferramentas para o aprendizado da arte, com destaque para as oficinas virtuais e, atualmente, com investigações sobre interação com interfaces e o uso do ambiente virtual *Second Life*[8] na educação superior em arte. Pesquisa também pioneira

que trabalha os aspectos educacionais que envolvem aspectos cognitivos e subjetivos, além das potencialidades técnicas, onde objetivo não é replicar aulas expositivas e palestras no *Second Life*, mas expandir este ambiente virtual 3D através de *Webcams* e facilidades de vídeo *streaming* para aumentar a comunicação bem como os processos de colaboração artística *online*.

Em 2003, em pesquisa de mestrado[9] em Artes Visuais, iniciada em 2000 e desenvolvida no Instituto de Artes da Universidade Estadual paulista – UNESP, mesmo acreditando nas possibilidades do uso de mundos virtuais como possibilidades interessantes de solução para os problemas de simulação de presença em EaD (Diferenciada na pesquisa como EDMC – Educação a Distância Mediada por Computador (VIEIRA, 1998), visto que EaD engloba uma gama imensa de possibilidades e, INCLUSIVE, o uso de computadores) e para contemplar os aspectos tridimensionais do ensino de arte, constatei a inviabilidade de, na época, testar a aplicação prática da proposta de utilização de Realidade Virtual (RV) para Educação à Distância em Arte, tema da dissertação, por verificar o desconhecimento dessa tecnologia pela quase totalidade dos 148 professores entrevistados para o estudo. No mesmo trabalho, os resultados da pesquisa de campo já apontaram para a questão fundamental: "*será que estão desenvolvendo EDMC estão capacitadas e habilitadas para isso?*". Como argumentar junto às IES que oferecem os cursos de licenciatura nesta modalidade sobre recursos mais ou menos adequados aos objetivos propostos se são desconhecidos os fundamentos desses recursos? Enfim, como fazer EaD sem conhecer EaD?

**Figura 01. Gráfico que ilustra o desconhecimento das possibilidades tecnológicas e da EaD em 2003, segundo a pesquisa Uso de Realidade Virtual por VRML para Educação a Distância em Arte.**




Na ocasião da pesquisa não foram, também, encontradas efetivadas nenhuma iniciativa de formação em licenciatura em arte/educação por EaD em Artes Visuais, inclusive e, no caso da pesquisa em questão.

Desta data até hoje muitas iniciativas foram surgindo, pontuais, porém de abrangência significativa no que trata, principalmente, de contingente de formandos por esta modalidade, embora ainda sejam relativamente poucos os cursos de artes nesta modalidade segundo o Prof. Dr. Afonso Medeiros, em sua fala no Congresso da Federação de arte/educadores do Brasil de 2010:

> "[...] nosso país tem atualmente 607 cursos superiores credenciados na área de artes (dados de 2010 do e-Mec), dos quais se presume que cerca de 1/3 (pouco mais de 200) são Licenciaturas. Para efeito de credenciamento e avaliação, o Ministério da Educação considera cada habilitação/especialidade como um curso. Desses 607 cursos/habilitações, 189 são de Música, 185 de Artes Visuais, 97 de Artes, 43 de Cinema e Audiovisual, 34 de Artes Cênicas, 33 de Teatro e 26 de Dança. Portanto, só com esses números, podemos perceber que na área em que atuamos, as discrepâncias são mais visíveis e gritantes. Se Música e Artes Visuais adquiriram capilaridade, Cinema, Teatro e Dança ainda estão muito aquém da quantidade e da distribuição desejável em todo o país.
>
> [...] A média nacional é de um curso de arte para cada grupo de 322.889 habitantes.
>
> [...] O potencial da educação à distância, tão alardeado nos últimos anos, ainda não reverberou suficientemente nas artes, dado que atualmente só existem 21 cursos à distância credenciados na área de artes em todo o Brasil." (MEDEIROS, 2010, P.92).

Fernanda Cunha (2008) denominou como e-Arte/Educação trata do ensino de arte englobando o universo digital. Ou Seja, a e-Arte/Educação fala de, e investiga o modo de ensinar arte englobando a produção digital em arte, usando das ferramentas desse tipo de linguagem (digital) para aplicar o que chama de "*ações mentais*" (e-fazer, e-ler e e-contextualizar), ou Sistema Triangular Digital, numa alusão direta a leitura/aplicação da Abordagem Triangular. Cunha (2010) acredita que...

> "O estímulo aos processos mentais metalinguisticamente está no centro epistemológico do desenvolvimento da capacidade cognitiva (e, portanto, perceptiva) da fluência digital crítica", o que constitui o que chama de "Sistema Triangular Digital",

...considerando que, "*saber pensar e se expressar metalinguisticamente é ter fluência digital – pensamento digital*", afirma, ainda, que o "*Sistema Triangular Digital está embasado nas ações mentais que estão imbricadas nos códigos metalinguísticos da cultura digital*" (CUNHA, 2010).

O que Sheila Campelo (2010) chama de "*cibereducação em arte*", tendo o projeto Arteduca como referência/exemplo de suas preocupações de pesquisa, trata da EaD em arte para formação continuada, ou seja, pós-graduação, se baseia na busca de uma metodologia para a arte/educação na web, e objetiva em acompanhar os desdobramentos dessa pós-formação e acompanhar seus naturais desdobramentos nas práticas de seus egressos.

Porém, ainda assim, nem uma, nem outra proposta de estudos abordam a questão da formação inicial de professores de artes visuais por EaD, que se encontra descoberta de qualquer proposição efetivamente desenvolvida/pensada para as relações entre suportes e epistemologia do ensino da arte, no ciberespaço, web-mediada.

As propostas de EaD em Artes Visuais para formação de professores até agora conhecidas simplesmente reproduzem os currículos e formações presenciais, de modo virtualizado, apoiadas em suportes digitais, porém, em grande maioria, subutilizando as potencialidades dos "*múltiplos*

*níveis de detalhamento*" de Negroponte (1995), ao que parece, em grande parte, por falta de embasamento teórico epistemológico nesta modalidade.

Salas de aula são reproduzidas em Ambientes Virtuais de Aprendizagem – AVA, conteúdos, tarefas e exigências niveladoras de atividades, infelizmente muitas vezes síncronas, assim como na educação presencial, desconsiderando as principais "vantagens" da EaD, procurando (segundo declaram) "superar" o que chamam de "deficiências", que os estudiosos chama tão somente de características, desconsiderando mesmo o "lugar" virtual e suas particularidades.

Busca-se uma "única e certa metodologia" para EaD em Artes Visuais, e não uma epistemologia neste sentido. Buscam-se "receitas" de "como fazer", porém mantendo a mesma visão "tradicional" de educação, trocando o suporte (de material para digital) e mantendo a mentalidade linear, mesmo num espaço essencialmente não-linear, configurado rizomaticamente, em rede.

Algumas propostas interessantes de formação de professores de arte, como a A/R/Tografia, de Rita Irwin (2008), que entende a atuação do professor como um ser multifacetado que é, ao mesmo tempo artista-pesquisador-professor (artist-researcher-teacher/) e a de Fábio Rodrigues (2010), que vê a Didática das Artes Visuais, concebida como

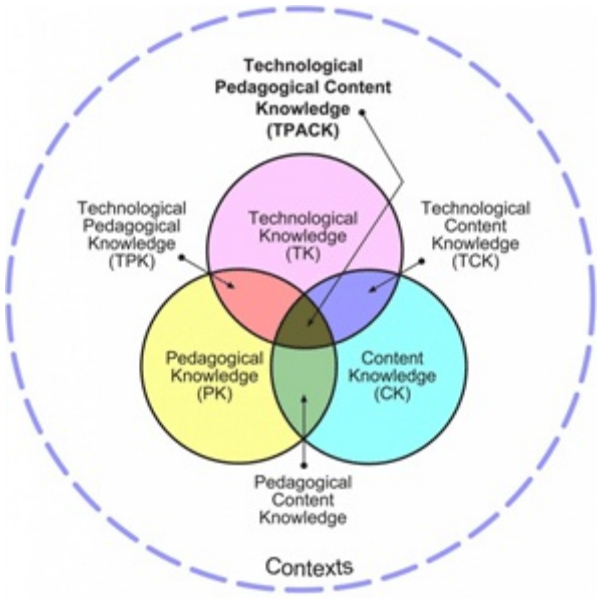
> ...não dizer ao futuro professor como ensinar, mas mediar seu caminho para ele conhecer, aprender e compreender as pedagogias contemporâneas e seus modos educativos" para o que chama de "(re)conceituação dos currículos [...] que começa pela aceitação do professor como pesquisador e que, a partir dessa perspectiva se (re)contextualiza tendo nos pressupostos da pesquisa qualitativa suas principais ferramentas (RODRIGUES, 2010)...

...trazem perspectivas que se não são transdisciplinares em essência, dialogam com essas ideias. Porém ainda não são aplicadas à EaD em artes visuais.

# Considerações finais

O estágio atual desta pesquisa é a análise de três propostas de cursos de licenciatura oferecidos no Brasil, usando a metodologia TPACK (em Inglês, Pedagogical Content Knowledge Shulman), é uma proposta de metodologia de trabalho com tecnologia e educação que tentar capturar algumas das qualidades essenciais de conhecimento exigidas do professor atual para integrar a tecnologia no seu ensino, referindo-se à natureza complexa e multifacetada do conhecimento do necessário à função docente. No centro do gráfico TPACK está a complexa relação de três formas principais de conhecimento: Conteúdo (CC), Pedagogia (CP), e Tecnologia (CT). O quadro TPACK é construído sobre a ideia de Pedagogical Content Knowledge Shulman.

**Figura 2 – Gráfico TPACK (http://www.tpack.org).**




A abordagem TPACK não é uma ideia nova. Uma série de estudos tem argumentado que o conhecimento sobre a tecnologia não pode ser tratado como livre de contexto, e que um bom ensino requer uma compreensão de como a tecnologia se relaciona com a pedagogia e conteúdo. O quadro TPACK está ganhando popularidade entre os pesquisadores e estudiosos. Na literatura de pesquisa (que remonta a 1998) a TPACK vai além de ver as três áreas (Tecnologia, Pedagogia e Conteúdos) isoladamente. Propõe-se a trabalhar os novos tipos de conhecimento que estão na interseção das áreas, que consiste no que é chamado de 'Conteúdo de conhecimento tecnológico e pedagógico'.

Venho desenvolvendo a ideia de que as proposições neorrenascentistas (SHNEIDERMAN, 2006), somadas às preocupações levantadas pela A/R/Tografia (IRWIN, 2008) como um possível caminho para a EaD em Artes Visuais, pela compreensão dos necessários desdobramentos da contemporaneidade, em níveis de conhecimentos. É uma proposição de ensino-aprendizagem que envolve educação, educação a distância, educação e tecnologia, arte, arte/educação, tecnologia e informação, web, redes etc. onde tantos e tão variados conceitos e conhecimentos se inter-relacionam, em todo momento, todo tempo, somados ao todo de percepções do "ator" desse processo de aprendizagem e toda sua bagagem individual e sócio cultural e, por fim, concordando com João *Mattar* quando diz que:

> Essa discussão é importante para mostrar que um modelo não é somente um enfeite pedagógico, mas traz em si marcas de suas origens, de seus objetivos e de seus comprometimentos, determinando decisivamente o desenho dos projetos de EaD. Convenço-me cada vez mais de que muitas pessoas que decidem, planejam e elaboram projetos têm apenas um modelo industrial de EaD na cabeça, um modelo de "autonomia" do aluno, e naturalmente não conseguem construir – nem mesmo enxergar – um universo alternativo. [...] Projetos pedagógicos, portanto, não são atividades totalmente neutras, ao contrário, pressupõem paradigmas, matrizes culturais e históricas [...] (MATTAR, 2012).

# Referências bibliográficas

ARETIO, L.G. Educación a distancia hoy. Madrid: UNED, 1994. APUD IBÁNEZ, R. M. A Educação à Distância: Suas modalidades e economia. Tradução de Ivana de Mello Medeiros e Ana de Lourdes Barbosa Castro. Rio de Janeiro: UCB, 1996. P.10.

BARBOSA, A.M.T.B. e CUNHA, F.P. (Org.) Abordagem triangular no ensino das artes visuais e culturas visuais. São Paulo: Cortez, 2010.

BARBOSA, A. M.T.B. (Org.). História da Arte-educação. A experiência de Brasília. I Simpósio Internacional da arte-educação. ECA/USP. São Paulo:Max Limonad, 1989.

_____. A imagem no ensino da arte: anos 1980 e novos tempos. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Brasília, 1996.

_____. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Educação à distância. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Acesso em 03 de dezembro de 2000. Disponível em <http://www.mec.gov.br/sesu/ftp/decreto/d_2.494.doc>.

CAMPELLO, S.M.C.R. O Ensino de Arte no ciberespaço: a proposta metodológica do curso Arteduca. In: BARBOSA, A.M.T.B. & CUNHA, F.P. (Org.). Abordagem triangular no ensino das artes visuais e culturas visuais. São Paulo: Cortez, 2010. PP. 381-409.

CUNHA, F.P. E-Arte/Educação crítica. In: BARBOSA, A.M.T.B. & CUNHA, F.P. (Org.) Abordagem triangular no ensino das artes visuais e culturas visuais. São Paulo: Cortez, 2010. PP. 259-281.

_____. Cultura Digital na e-Arte/Educação: Educação Digital Crítica. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2008.

FUSARI, M.F.R. e FERRAZ, M.H.C.T. Arte na educação escolar. São Paulo:Cortez, 1993. 2ª edição, revisada.

HOLMBERG, B. "Status and Trends of Distance Education". 2nd Edition. Sweden:Sector Publishing, 1985. In: Revista Iberoamericana de Educación Superior a Distancia. V. I, Nº. 3, junho de 1989.

IRWIN, R. A/r/tografia: uma mestiçagem metonímica. In BARBOSA, A.M.T.B. 7& AMARAL, L. Interterritorialidade. Mídias, contextos e educação. São Paulo: SESCSP/SENAC, 2008.

LOBO NETO, F.J.S. Educação à distância: regulamentação, condições de êxito e perspectivas. Acesso em 03 de dezembro de 2000. Disponível em <http://www.intelecto.net/ead_textos/lobo1.htm>.

LOYOLLA, W.P. e PRATES, M. Educação à distância Mediada por Computador (EDMC) – Uma

Proposta Pedagógica. Acesso em 01 de março de 1999. Disponível em <http://www.puccamp.br/~prates/edmc.html>.

MATTAR, J. Tutoria e integração em educação a distância. Série Educação e Tecnologia. São Paulo: Gengage Learning, 2012.

MEDEIROS, J.A. Formação e qualificação dos arte-educadores no Brasil: caminhos e descaminhos. In: Anais do 20º Congresso da Federação de Arte/Educadores do Brasil, ConFAEB. Goiânia, Nov. 2010. P. 86-104. CD ROM.

MEIGUINS, B.S. Uso de Realidade Virtual em Ensino à Distância Mediado por Computador. Dissertação de mestrado desenvolvida sob orientação de BEHRENS, F.H., no Instituto de Informática da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Área de Concentração: Sistemas de Informação. Campinas, 1999. P. 55-58. Arquivo capturado em 31 de julho de 2002. Disponível em <http://www.puc-campinas.edu.br/ceatec/inst/sistel/dissertacoes.htm>

MOORE, M. e KEARSLEY, G. Distance Education – A System view. Califórnia-USA: Wadsworth Publishing, 1996.

NEGROPONTE, N. A Vida Digital. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NUNES, I.B. "Noções de Educação à Distância". In: Revista Educação à Distância. N. 4-5, Dez./93-Abr/94 Brasília, Instituto Nacional de Educação a Distância, PP. 7-25. Acesso em 29 de Novembro de 1999. Disponível em <http://www.intelecto.net/ead/ivonio1.html>.

PERRY, W. e RUMBLE, G. A Short Guide to Distance Education. Cambridge:International Extension College, 1987. Acesso em 9 de junho de 1999. Disponível em <http://wbweb5.worldbank.org/disted/Management/Operations/sch-03.html>.

RODRIGUES, F. Das utopias à realidade: é possível uma didática específica para a formação inicial do professor de artes visuais? In: In: BARBOSA, A.M.T.B. & CUNHA, F.P. (Org.) Abordagem triangular no ensino das artes visuais e culturas visuais. São Paulo: Cortez, 2010.

ROWNTREE, D. Aprenda a Estudiar. Barcelona:Herder, 1976.

SAMPAIO-RALHA, J.L.F. A utilização da linguagem VRML na Educação a Distância em Arte. Dissertação de mestrado. IA/UNESP. 2003. Orientação Prof. Dr. Milton T. Sogabe. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bia/33004013063P4/2003/ralha_jlfs_me_ia.pdf

SARRAMONA, J. La enseñanza a distancia, posibilidades y desarrolho actual. Barcelona:CEAC, 1975. APUD TRINDADE, A. R. Fundamentos da Educação a Distância: O panorama conceitual da Educação à distância. Mimeo, 1997.

SHNEIDERMAN, B. O laptop de Leonardo. Como o novo Renascimento já está mudando a sua vida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

SMITH, R. "Excelência no Ensino da Arte". In: BARBOSA, A.M. (Org.) Arte-Educação: Leitura no subsolo. 3º. Edição. São Paulo:Cortez, 2001. PP. 97-109.

VAN VELZEN, B.A.M. "Comunicação e Reforma Educacional: Quem Está Ouvindo?" In: Revista Contato. Revista Brasileira de Comunicação, Arte e Educação. Brasília/DF, Ano 1, N. 1, out./dez.1998. PP. 29-42.

VIEIRA, M.B. Uma Proposta de Educação a Distância Mediada por Computador (EDMC) para Cursos de Graduação. Tese de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Programa de Pós-Graduação em Informática. Campinas/SP, dezembro de 1998.

I Doutoranda em Artes Visuais na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Professora do Curso de Publicidade e Propaganda do Centro Universitário Padre Anchieta de Jundiaí. Editora-chefe da Revista Digital Art&. jusampaio@usp.br, ju.sampaio@gmail.com

1 Segundo o site http://www.nativosdigitais.com/ "Nativos Digitais são todos aqueles que nasceram com a tecnologia e são fluentes na linguagem digital dos computadores enquanto que Imigrantes Digitais são todos aqueles que falam a linguagem digital, mas que revelam dificuldades em compreender e expressar-se digitalmente."

2 Na matemática, postulado é um princípio ou fato indemonstrável ou não demonstrado, cuja admissão é necessária para estabelecer uma demonstração. Em muitos contextos os termos postulado e axioma são usados como sinônimos, porém, um axioma é considerado uma verdade evidente que e é aceita como tal mas que ao rigor da palavra não pode ser demonstrado ou provado, é uma verdade absoluta dentro do domínio de sua aplicação; é geralmente derivado de intuição ou de conhecimento empírico, os quais se apoiam em todos os fatos científicos até então conhecidos e relevantes à área em estudo. Já um postulado, por mais que não seja demonstrável, é uma espécie de recorte teórico, no qual se baseiam os encaminhamentos do raciocínio que se segue à admissão deste mesmo postulado.

3 A utilização da linguagem VRML na Educação a Distância em Arte. Dissertação de mestrado. IA/UNESP. 2003. Orientação Prof. Dr. Milton T. Sogabe.

4 No sentido popular do termo, equivalente a "atual".

5 Nenhuma referência ao evolucionismo Darwinista, apenas uma frase da linguagem vulgar para sinalizar que o caminho transcorreu de forma pouco planejada e quase espontânea devido aos estudos anteriores.

6 Ana Mae Barbosa é a autora da proposição denominada *Abordagem Triangular,* que pode ser conhecida no livro que a apresentou: BARBOSA, A.M.T.B. A imagem no ensino da arte. São Paulo:Perspectiva, 1996. Série Estudos. Ou, como prefere a autora, em "A imagem no ensino da arte: anos 1980 e novos tempos". 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009. A proposição é peça central de diversos trabalhos na área de ensino de arte.

7 Ver Ambiente de Realidade Virtual Cooperativo de Aprendizagem – ARCA. Disponível em http://www.pgie.ufrgs.br/projetos/arca. O projeto ARCA busca o desenvolvimento de um ambiente de ensino aprendizagem que, apoiado pela Internet, possa atuar como instrumento no auxílio à uma prática pedagógica diferenciada.

8 O *Second Life* é um simulador da vida real, em um mundo virtual totalmente 3D, onde os limites de interação com o game vão além da sua criatividade. Nele, além de interagir com jogadores de todo o mundo em tempo real, é possível também criar seus próprios objetos, negócios e até mesmo personalizar completamente seu avatar, tudo em modelagem 3D.

9 Disponível em http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bia/33004013063P4/2003/ralha_jlfs_

**EIXO 4 – EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Parcerias entre o poder público municipal e instituições privadas com fins lucrativos: como enquadrá-las no cenário atual?

**Beatriz Aparecida da Costa**[I]

## Introdução

O presente artigo é fruto de reflexões originárias do projeto de mestrado "Programa Pró-Creche e o atendimento público municipal: um olhar para as condições de oferta na primeira infância", atualmente desenvolvido na Universidade Estadual Paulista (*campus* de Rio Claro) a respeito das condições de oferta de Educação Infantil de 0 a 3 anos em escolas da rede pública municipal e em instituições privadas com fins lucrativos parceiras da prefeitura. Especificamente, a parceria estudada é a que ocorre por meio do Programa Pró-Creche em um município de porte médio do interior paulista.

Esse estudo está sendo realizado por meio de uma abordagem qualitativa, capaz de oferecer o conjunto dos instrumentos necessários para a concretização do objetivo proposto. Dentro dessa abordagem, a metodologia utilizada é a do estudo de caso, que se distingue dos outros tipos de pesquisa devido à sua ênfase na singularidade e no particular, sem desconsiderar a complexidade do objeto, e devido à averiguação empírica de um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real. (YIN, 2001).

A singularidade do caso aqui estudado encontra-se no fato de o poder público municipal realizar parcerias com instituições privadas com fins lucrativos para o atendimento da demanda por vagas em creches. Essa política do município, intitulada Programa Pró-Creche, é uma das descobertas feitas por pesquisas anteriores do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional – Greppe, das quais este projeto se originou.[1]

Diante da diversidade dos processos atuais de privatização, bem como do estabelecimento de um novo setor denominado "público não estatal", surgem algumas questões referentes ao Programa Pró-Creche. Uma delas diz respeito à classificação da parceria público-privada estudada – o Programa Pró-Creche – no contexto atual, em que diversas estratégias de privatização no Brasil e em outros países vêm sendo implementadas, como os *vouchers* e as escolas *charter*. Trata-se de um caso de público não estatal do atual movimento denominado publicização ou de algo que se assemelha mais com a privatização?

Nos próximos itens, explicaremos os movimentos de privatização e publicização, da forma como são compreendidos pelos documentos do Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare e por seus críticos; esclareceremos o que são *charter* e *vouchers*, exemplos de privatização na área educacional; e descreveremos o Programa Pró-Creche, na tentativa de compreender o caso estudado e responder às questões iniciais.

# A privatização e a chamada publicização

Neste trabalho, o conceito de privatização é considerado de forma ampla, de acordo com o que propõe Di Pietro (2005, p. 26). Para a autora, são privatizações todas as ações que procuram "reduzir a atuação estatal e prestigiar a iniciativa privada, liberdade de competição e os modos privados de gestão das atividades sociais e das atividades econômicas a cargo do Estado".

Entretanto, documentos oficiais, como os do extinto Mare, não conferem o mesmo significado ao termo "privatização". Em 1995, o Ministério produziu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que tinha como pressuposto a ocorrência de uma crise do Estado, a ser superada por meio da descentralização das funções do poder público. Os instrumentos para essa reforma do Estado seriam a terceirização, a privatização e a publicização (esta deveria se valer do público não estatal).

De acordo com o PDRAE, no âmbito educacional e em outras áreas sociais, o instrumento utilizado para a descentralização estatal seria a publicização, definida pelo mesmo documento da seguinte forma:

> A descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização". (BRASIL, 1995, p. 13).

Em outras palavras, publicizar é, na perspectiva do PDRAE, "transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal" (BRASIL, 1997, p. 19).

Segundo o Mare, não há razões para que os serviços da área social e científica permaneçam nas mãos do Estado, como monopólio estatal, mas também não se justifica que sejam privados, ou seja, voltados para o lucro e o consumo privados, já que são, em geral, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso, a reforma do Estado nessas áreas não implica privatização, mas publicização, isto é, a transferência da responsabilidade por estes serviços para o setor público não estatal (BRASIL, 1997, p. 25).

A terminologia "público não estatal", relacionada à publicização, foi utilizada por Bresser Pereira no PDRAE e definida da seguinte forma:

> São organizações ou formas de controle "públicas" porque voltadas ao interesse geral; são "não estatais" porque não fazem parte do aparato do Estado, seja por não utilizarem

> servidores públicos, seja por não coincidirem com os agentes políticos tradicionais. (BRASIL, 1995, p. 16-17).

Por sua vez, a perspectiva crítica de Freitas (2012, p. 386) em relação ao público não estatal considera que

> O conceito público estatal e público não estatal abriu novas perspectivas para o empresariado: a gestão por concessão. Dessa forma, aquela divisão fundamental entre público e privado ficou matizada. Agora, abre-se a possibilidade do público administrado privadamente. [...] [A escola] Continua gratuita para os alunos, mas o Estado transfere para a iniciativa privada um pagamento pela sua gestão, há um "contrato de gestão" entre a iniciativa privada e o governo.

No Brasil, tal publicização foi promulgada e encontra-se em vigor. Assim, por meio de instituições públicas não estatais, ou seja, entidades do terceiro setor, de caráter filantrópico, confessional ou comunitário, a sociedade civil está autorizada a executar serviços não exclusivos do Estado, que pode repassar subvenções parciais ou totais para instituições sem fins lucrativos (BRASIL, 1997).[2]

Quanto à privatização, trata-se de um mecanismo definido pelo PDRAE como o "processo de transformar uma empresa estatal em privada" (BRASIL, 1997, p. 19).

Entretanto, assim como os críticos dessa vertente política, consideramos que a publicização nada mais é do que uma privatização do ensino. Montaño (2005, p. 136) salienta que o termo "publicização" serve para "designar, na verdade, o processo de privatização dos serviços e políticas sociais e assistenciais".

Di Pietro (2005) também se posiciona nesse sentido, ressaltando que a privatização atende à necessidade do Estado de lançar mão de instrumentos que diminuam sua atuação administrativa e seu quadro de pessoal, tal como mencionado no início deste tópico para definir a privatização em termos amplos. Logo, entendemos que a transferência do atendimento educacional do Estado para o poder privado – seja ele sem fins lucrativos, seja *stricto sensu* – caracteriza-se como uma privatização do ensino.

Por fim, merece destaque a reflexão de Casagrande (2012, p. 25), para quem é provável que

> a proposta de reforma do Estado, que abrange a diminuição da ação estatal com relação à área social, empreendida na década de 1990 no Brasil, esteja mais relacionada a um processo ideológico de privatização do que propriamente com uma preocupação com o trato social.

# Parcerias público-privadas no contexto atual

Atualmente, podemos observar dois modelos principais de parceria público-privada (PPP) na área de educação: o modelo de escolas *charter* e os *vouchers* educacionais. Para resumir as características mais importantes desses dois modelos, citaremos tanto os autores que criticam esses

casos de privatização na educação como os autores que apoiam tais parcerias. Entre esses últimos, estão Gall e Guedes (2009) e Dias e Guedes (2010), responsáveis por pesquisas e publicações em conjunto com a Fundação Itaú Social, além de Milton Friedmam, considerado um dos grandes teóricos da implementação das políticas em questão.

**As escolas *charter***

De acordo com McEwan (2002, p. 191), no modelo *charter* a escola é "sustentada com fundos públicos, mas com administração privada. Funciona sob contrato com o Estado, mas é liberada, muitas vezes, das regulamentações que costumam ser válidas para as escolas públicas." Essas escolas recebem financiamento do poder público de acordo com o número de alunos que atendem, "mas são gerenciadas por uma instituição do setor privado" (GALL, GUEDES, 2009, p. 99). Por não precisarem seguir as regulamentações válidas para as escolas públicas, as escolas *charter* possuem maior autonomia para admitir professores sem a contratação convencional, para elaborar seu próprio currículo e para estabelecer a carga horária a ser cumprida, que em muitos casos é maior que a das escolas públicas (GALL, GUEDES, 2009). Além disso, esse tipo de escola pode ter fins lucrativos ou não. (McEWAN, 2002; GALL, GUEDES, 2009; DIAS E GUEDES, 2010).

Segundo McEwan (2002, p. 197), as "escolas *charter* representam um fenômeno relativamente recente nos Estados Unidos", país onde este modelo teve grande expansão, mas a denominação é usada desde o final da década de 1980. Hoje o modelo é adotado em vários países, inclusive no Brasil, conforme é ressaltado pelos autores Gall e Guedes (2009, p. 105) em estudo realizado em apoio a esse tipo de parceria público-privada, como iniciativa da Fundação Itaú Social:

> Um exemplo pioneiro de gestão compartilhada na rede pública é o Procentro, iniciativa de Marcos Magalhães, ex-presidente da Phillips no Brasil, que mobilizou um grupo de empresas para criar, em 2001, uma parceria público-privada entre a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE-PE) e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) [...].
>
> Com essa iniciativa, o ICE liderou a criação do primeiro modelo de escolas *charter* do país. [...] O modelo está sendo implantado em outros estados do Nordeste, como Piauí, Maranhão, Sergipe e Ceará.

**O modelo dos *vouchers***

Os *vouchers*, ou vales educacionais, são um modelo de financiamento educacional já implementado em muitos países[3], sendo o Chile o de maior tradição nesse aspecto (McEWAN, 2002). Nesse modelo, o poder público se associa a escolas da rede privada, formando uma parceria público-privada em que os pais têm o poder de decidir o local onde seus filhos vão estudar: em uma escola municipal ou em uma escola privada parceria do poder público. Essa escolha é possível porque o Estado financia a educação dos alunos tanto em escolas públicas regulares quanto em escolas privadas, se os pais as preferirem. Se esse for o caso, as escolas da rede privada recebem uma subvenção referente às matrículas dos alunos. Gil (2009, p. 83) explica que

> [...] os pais não recebem nada diretamente do Estado, sendo que as subvenções de escolaridade são enviadas mensalmente para os estabelecimentos municipalizados e particulares relacionados a essa modalidade de financiamento conforme o número de alunos que frequentam as aulas. (GIL, 2009, p. 83).

Uma das fortes justificativas utilizadas em favor do modelo *voucher* para a educação é a liberdade de as famílias escolherem as escolas em que seus filhos estudarão (McEWAN, 2002, p. 193). Considerando a subvenção pública para instituições privadas e a liberdade dada aos pais para escolher a escola dos filhos, Milton Friedman (1985, p. 87) defende esse modelo:

> Se, como acontece atualmente, os pais podem mandar os filhos a escolas públicas sem qualquer pagamento especial, muito poucos os mandariam a outras escolas a não ser que também fossem subvencionadas. [...] Se os investimentos atuais em instrução fossem postos à disposição dos pais independentemente de para onde enviassem seus filhos, ampla variedade de escolas surgiria para satisfazer a demanda. Os pais poderiam expressar sua opinião a respeito das escolas diretamente, retirando seus filhos de uma escola e mandando-os para outra – de modo muito mais amplo do que é possível agora.

O autor acredita ainda que a proposta dos *vouchers* pode aumentar a quantidade de instituições educacionais; consequentemente, haveria uma crescente competição por matrículas tanto na rede pública como na rede privada, com o objetivo de receber a subvenção estatal. Em vista disso, o autor salienta que, "como em outros campos, a empresa competitiva pode satisfazer de modo mais eficiente as exigências do consumidor do que as empresas nacionais" (Friedman, 1985, p. 88).

Krawczyk (2009, p. 13) em uma perspectiva crítica, argumenta que os *vouchers* não somente abrem a área da educação para o mercado das escolas privadas, mas também modificam a forma de gestão das próprias escolas públicas. Para elucidar como esse fenômeno acontece, o autor utiliza o exemplo do Chile:

> No caso do Chile, além de sua organização geopolítica ser unitária, o sistema educacional tem a economia de mercado como seu eixo estruturante e incorporou o setor privado à administração das escolas; concomitantemente, a administração municipal passou a funcionar nos mesmos moldes de uma empresa privada. Por sua parte, as mudanças na gestão escolar são coesas com a reconfiguração da lógica institucional da escola pública. As políticas de desregulação estatal não transformam somente as relações entre o Estado e as instituições escolares, mas também mudam as relações no interior das unidades escolares e alteram sua relação com a comunidade.

Freitas (2012), por sua vez, acredita que os *vouchers* são uma forma de privatização e que acontecem também no Brasil, por meio das bolsas concedidas pelo poder público para que alunos frequentem instituições privadas de ensino superior (Programa Universidade para Todos).

# O caso estudado: Programa Pró-Creche

O Programa Pró-Creche foi instituído em 30 de julho de 2009, pela Lei nº 4.269, e implementado no mesmo ano por iniciativa de um vereador que posteriormente se tornaria Secretário Municipal de Educação. A ideia refletiu a experiência de um município vizinho, também de médio porte, que havia realizado uma parceria com instituições privadas com e sem fins lucrativos para atender à demanda de vagas em creches[4].

O programa é uma política municipal para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos que não encontram vaga na rede pública de ensino. O poder público concede bolsas de 100% para que elas possam frequentar a instituição privada de Educação Infantil por ele indicada. Para isso, realiza-se uma parceria entre a prefeitura e instituições privadas com fins lucrativos, pela qual é feito um repasse mensal de um valor *per capita*, estabelecido previamente, para que as instituições atendam estes alunos em período integral (Araras, 2009).

No Programa Pró-Creche, a instituição se responsabiliza pelo local, pela contratação e gestão de professores, monitores e outros funcionários, pela alimentação e pela disponibilização de materiais, ou seja, por toda a estrutura necessária para o atendimento dos alunos. A única responsabilidade do município é repassar o recurso mensal para as instituições. Como a bolsa dos alunos é integral, as instituições privadas parceiras, teoricamente, não podem cobrar deles nenhum valor adicional.

Para regular tal parceria, é utilizado o Termo de Concessão (Araras, 2009), e não há licitação para a contratação das empresas que prestarão o serviço. Portanto, são as escolas privadas que procuram a secretaria para participar do programa[5].

A denominação "Programa Pró-Creche" foi inspirada na do Programa Universidade para todos, ProUni"[6]. Realizado pelo Governo Federal, o ProUni também se materializa como uma política que concede bolsas de até 100% para os alunos, mas se volta para aqueles que desejam frequentar instituições privadas de educação superior e que satisfaçam diversos requisitos.

No município, para obter uma vaga no primeiro ciclo da Educação Infantil, a família deve primeiramente procurar a escola pública para essa faixa etária mais próxima de sua residência. Caso não haja vaga, a escola coloca o nome da criança na lista de espera e notifica sua necessidade à Secretaria Municipal de Educação (SME). Se houver vaga em alguma instituição privada pertencente ao Programa Pró-Creche e localizada na região da escola municipal procurada, esta é notificada pela SME e encaminha a família para a escola privada do programa. A família tem as opções de aceitar a vaga na instituição privada parceira e de continuar na fila de espera da instituição pública[7] – ou seja, a família pode matricular ou não seu filho em uma instituição do Programa Pró-Creche, caso não haja vaga na escola pública. Porém, caso aceite preencher a vaga em uma instituição privada parceira, não poderá escolher qual será essa instituição, pois isso é determinado de acordo com a proximidade da residência (assim como ocorre com a escola pública) e pela Secretaria Municipal de Educação.

Em relação ao recurso financeiro destinado às instituições do Programa Pró-Creche, o ex-Secretário Municipal de Educação e autor do projeto de lei que instituiu o programa no município

declarou em entrevista que o valor *per capita* gasto pelas instituições da rede pública municipal é maior do que o destinado às instituições do Programa Pró-Creche. Atualmente, as escolas do Programa absorvem pouco mais que 50% das matrículas em creche no município.

# O Programa Pró-Creche no cenário atual de parcerias público-privadas

Com as observações feitas até aqui, podemos nos voltar para a questão inicial: como o Programa Pró-Creche, uma parceria entre o poder público municipal e instituições com fins lucrativos na área da Educação Infantil de 0 a 3 anos, pode ser enquadrado no cenário de parcerias público-privadas atual?

A reflexão acerca dessa questão tem como ponto de partida o entendimento[8] de que, ao propor a publicização na área educacional como um dos pilares para a reforma do Estado, o Mare na verdade alvitra a privatização do ensino, procurando transferir para as mãos do setor privado seu dever de oferecer serviço educacional à população.

Como aponta Moraes (2000, p. 09), as formas de descentralização da área educacional descritas anteriormente (a chamada publicização, que entendemos como privatização, efetuada por meio do modelo de escolas *charter*, dos *vouchers* e do Programa Pró-Creche) buscam a cada dia "mais mercado, menos Estado", já que o Estado ajuda o mercado a obter mais lucro e maior poder de decisão.

Esse auxílio na conquista de maior poder de decisão na sociedade, oferecido pelo Estado ao mercado, é uma problemática importante, pois atinge "atividades geradoras de benefícios que não podem ser comercializados" (MORAES, 2000, p. 12), mas que sustentam e alavancam as estratégias e as bases do sistema capitalista. Moraes (2002, p. 20-21) esclarece esse fenômeno ao observar que se pode "delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade". Dessa forma, substituindo a lógica pública pela lógica privada, naturalizando essa última a cada dia em nosso meio, quando atentarmos para isso e começarmos a refletir a respeito, perceberemos que os " [...] dogmas legitimados pela vaga neoliberal [...] nos dirigem sem que o saibamos".

A colocação feita por Moraes, "[...] mais mercado, menos Estado", nos leva a considerar as discussões de Montaño (2005) em relação ao terceiro setor. Tais discussões se revelam similares às questões aqui levantadas, porém estas se cercam de maior gravidade, pois tratam de parcerias entre o poder público e instituições com fins lucrativos, em que há a possibilidade de lucro financeiro sobre o repasse de verbas para a oferta educacional. Com isso, não pretendemos negar a possibilidade de lucros mercadológicos provenientes das parcerias com instituições sem fins lucrativos; ao contrário, assim como Montaño (2005), acreditamos que eles existam.

Ainda se referindo às parcerias público-privadas, Montaño (2005, p. 15) menciona a perda de direitos, a precariedade e o auxílio à contrarreforma neoliberal:

> O tema em estudo mostra sua profunda relevância, ao encobrir, mistificada e ideologicamente, este processo, inserido ou funcional à contrarreforma neoliberal do Estado e das relações capital/trabalho, de transformação do padrão de reposta às sequelas da "questão social". Assim, as mudanças ocorridas e em processo, referentes à perda de direitos de cidadania por serviços e políticas sociais, assistenciais e por uma seguridade social estatais, universais e de qualidade (particularmente nos países centrais), e à sua precarização e focalização (particularmente nos países periféricos), à remercantilização e refilantropização da "questão social", afetam profundamente tanto os setores mais carentes quanto o conjunto de trabalhadores.

A referência feita pelo autor à perda de direitos dos trabalhadores nos remete às escolas *charter* e ao Programa Pró-Creche, em que há flexibilização da contratação de funcionários, uma responsabilidade da instituição privada. Por pertencer e ser guiada pela lógica do mercado, a instituição procura aumentar sua mais-valia reduzindo os salários, a qualidade das condições de trabalho e a estabilidade profissional[9], direitos adquiridos por lutas históricas em prol da valorização profissional. Por isso, concordamos com Montaño (2005, p. 26 – grifos do autor) quando ele afirma que esse "projeto neoliberal constitui uma radical *ofensiva contra as conquistas históricas dos trabalhadores"*.

Para compreender melhor as aproximações possíveis entre os três tipos de PPP na educação explanados neste artigo – *vouchers* educacionais, escolas *charter* e Programa Pró-Creche –, desenvolvemos um quadro com as características principais de cada modelo.

Quadro: Características das parcerias público-privadas (PPP)

| **Característica** | ***Voucher*** | ***Charter*** | **Pró-Creche** |
|---|---|---|---|
| Justificativa para a PPP* | "Melhoria da qualidade" e possibilidade de escolher a escola | "Melhoria da qualidade" e possibilidade de escolher a escola | "Atendimento da demanda" |
| Subvenção pública | *Per capita* | *Per capita* | *Per capita* |
| Acréscimo de subvenção privada | Da família | De empresas | - |
| Gestão | Privada | Privada | Privada |
| Autonomia | Pedagógica, administrativa e de gestão financeira | Pedagógica, administrativa e de gestão financeira | Pedagógica*, administrativa e de gestão financeira |
| Finalidade lucrativa | Com fins lucrativos | Com e sem fins lucrativos | Com fins lucrativos |
| Propriedade | Privada | Pública e privada | Privada |

Fonte: Elaborado pela autora.

*Parcial, pois o poder público determina alguns itens, como o plano de conduta, a rotina e a alimentação.

Com o quadro, podemos observar que o Programa Pró-Creche se diferencia dos modelos *charter* e *voucher* por não possibilitar que os pais escolham a escola de seus filhos, por não oferecer subvenção privada para as empresas e para as famílias que recebem a bolsa de estudos e por usar como justificativa o atendimento da demanda que o poder público não é capaz de suprir, enquanto nos outros dois modelos a justificativa relaciona-se com a questão da qualidade e da escolha escolar.

Em relação às similaridades, podemos destacar o fato de todas as PPPs receberem subvenção pública para atender alunos que são de responsabilidade do Estado, podendo obter lucro sobre essa subvenção. Outra similaridade é o fato de que em todos os três modelos as instituições são de propriedade privada, havendo em um dos casos a possibilidade de o espaço público também ser utilizado, e em terceiro lugar, é comum a todos os três modelos a autonomia de gerir os recursos advindos da subvenção, assim como a autonomia pedagógica e administrativa.

Traçadas as similaridades entre os três modelos de PPP, pode-se considerar que as bases do Programa Pró-Creche foram inspiradas nos modelos de escola *charter* e nos *vouchers* educacionais. Embora seja possível perceber disparidades entre eles, uma vez que são propostas independentes entre si, suas similaridades tornam plausível a caracterização dos três casos como exemplos do processo de privatização em curso na área educacional.

Freitas (2012, p. 395) salienta que há "relatórios americanos de pesquisadores independentes mostrando que essas estratégias de privatização nos Estados Unidos [escolas *charter*] não geraram uma escola de maior qualidade do que as escolas públicas regulares" e ainda acarretaram diversos prejuízos para o sistema educacional, como a perda da estabilidade dos professores, a diminuição da qualidade de sua formação e a competição entre profissionais e escolas.

No Brasil, pesquisas como as de Domiciano (2009), Costa (2005), Cruz (2001) e Susin (2008) acerca de parcerias entre instituições privadas sem fins lucrativos e o poder público para a oferta de Educação Infantil – consideradas neste trabalho como estratégia de privatização da área educacional – também apontam fragilidades nas condições de atendimento ao usuário e nas condições de trabalho dos funcionários e professores.

# Considerações finais

Neste artigo, foram apresentadas as características do Programa Pró-Creche, desenvolvido em um município do interior paulista, e suas semelhanças com os *vouchers* educacionais e as escolas *charter*, dois modelos de parceria público-privada. Refletiu-se também sobre o entendimento dos termos publicização e privatização a partir da caracterização feita pelo Mare e por seus críticos.

Tais apontamentos nos levaram a considerar que o Programa Pró-Creche, os modelos de *vouchers* educacionais e as escolas *charter*, mantém a mesma base ideológica, sendo os três exemplos de privatização na área educacional.

Assim, os dados analisados tornam importante o alerta feito por Freitas (2012, p. 388) sobre a necessidade de atentarmos para o atual panorama brasileiro de privatizações no campo educacional: "Ao assumirmos essas políticas [dos *vouchers* educacionais e das escolas *charter* de outros países com maior tradição nessa área], estaremos igualmente assumindo uma série de riscos já devidamente documentados pela pesquisa educacional".

Nas palavras de Freitas (2012, p. 386), enfatizamos que nossa "[...] bandeira da escola pública tem que ser atualizada: não basta mais a sua defesa; agora temos que defender a escola pública com gestão pública". Por fim, também concordamos com o autor quanto à consideração de que "é a escola pública aberta a todos que tem que ter qualidade e, portanto, é nela que devem ser feitos investimentos para sua melhoria. Transferir recursos para a iniciativa privada só piora as escolas públicas".

## Referências bibliográficas


ADRIÃO, T. (Coord.) **Estratégias municipais para a oferta da educação básica:** as parcerias público-privadas. São Paulo: Relatório de pesquisa Fapesp, 2009.

ARARAS. Lei nº 4.269, de 30 de julho de 2009. Institui o programa de auxílio-creche às crianças não atendidas na rede pública municipal de ensino (creches) do município de Araras e dá outras providências.

BORGHI, R. **Oferta educacional nas creches:** arranjos institucionais entre o público e o privado. Projeto de pesquisa.Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Programa ProUni, 2008. Disponível em <http://siteprouni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140>. Acesso em: 13 out. 2012.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2012.

_____. **A reforma do Estado dos anos 90:** Lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare
Acesso em: 1º out. 2012.

CASAGRANDE, A. L. **As parcerias entre o público e o privado na oferta da Educação Infantil**

**em municípios médios paulistas**. 2012.199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, 2012.

COSTA, B. A. **Oferta educacional nas creches e parcerias público-privadas nos municípios paulistas de 10.001 a 50.000 habitantes.** 2011. 146f. Monografia de conclusão de curso (Graduação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, 2011.

COSTA, M. Criar o público não estatal ou tornar público o estatal? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação:** interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005, p. 13-30.

CRUZ, S. H. A creche comunitária na visão dos professores e famílias usuárias. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 48-60, 2001.

DIAS, M. C. N.; GUEDES, P. M. **Modelo de escola *charter*** : a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Fundação Itaú Social, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras. São Paulo: Ed. Atlas, 2005.

DOMICIANO, C. A. **O Programa Bolsa Creche nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia:** uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 2009. 226f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, 2009.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br >. Acesso em: 9 set. 2012.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 2ª ed., 1985.

GALL, N.; GUEDES, P. M. **A reforma educacional de Nova York**: possibilidades para o Brasil. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, Fundação Itaú Social, 2010.

GIL, J. Financiamento da educação básica: contribuições da experiência chilena. In: ADRIÃO, T.; GIL, J. (Org.). **Educação no Chile:** olhares do Brasil. São Paulo: Editora Xamã, 2009. p. 79-95.

Greppe. **Banco de dados do Greppe**. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/ib/educacao/greppe/>. Acesso em: 22 jun. 2011.

KRAWCYK, N. R. Prefácio. In: ADRIÃO, T.; GIL, J. (Org.). **Educação no Chile:** olhares do Brasil. São Paulo: Editora Xamã, 2009. p. 11-14.

McEWAN, P. Propostas alternativas à alocação estatal de recursos. In: UNESCO. **Equidade e**

**financiamento da educação na América Latina**, Buenos Aires, 2002.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social:** crítica ao padrão emergencial de intervenção social. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

MORAES, R. C. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, 2000. p. 13-42.

_____. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 13-24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2012.

OLIVEIRA, J. S. **Oferta educacional nas creches e parcerias público-privadas nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes.** 2010. 143 f. Monografia de conclusão de curso (Graduação) – Instituto de Biociências de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, 2010.

RAVITCH, D. **A morte e vida do grande sistema escolar americano**. Porto Alegre: Sulina, 2011

SUSIN, M. O. O estatal e o público não estatal: onde está a Educação Infantil comunitária em Porto Alegre? In: PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2008. p. 67-78.

YIN, R. K. **Estudos de caso, planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

I Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Instituto de Biociências – Rio Claro. Beatriz_ap_costa@hotmail.com

1 Foi realizada em 2007 a pesquisa interinstitucional "Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias público-privadas no estado de São Paulo (2007-2009)", que levantou os dados referentes às parcerias público-privadas existentes no estado de São Paulo (ADRIÂO, 2009). Desse estudo surgiu, em 2009, a pesquisa intitulada "Oferta educacional nas creches: Arranjos institucionais entre o público e o privado", que estudou as parcerias público-privadas com instituições de atendimento à Educação Infantil. (BORGHI, 2009). Como uma ramificação desse estudo, em 2010 foi feita a pesquisa "Oferta educacional nas creches e parcerias público-privadas nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes", que abordou as parcerias entre o poder público municipal e instituições com e sem fins lucrativos para o atendimento da Educação Infantil (OLIVEIRA, 2011). Outra ramificação foi o estudo "Oferta educacional nas creches e parcerias público-privadas nos municípios paulistas de 10.001 a 50.000 habitantes", por mim desenvolvido em 2011, no qual são analisadas as parcerias entre o poder público e instituições sem fins lucrativos para a oferta educacional desta faixa etária no estado de São Paulo.

Tais pesquisas anteriores identificaram parcerias entre o poder público e instituições privadas *stricto sensu* para a oferta de vagas gratuitas no primeiro ciclo da Educação Infantil, e são especificamente essas descobertas que constituem o ponto de partida do estudo aqui apresentado.

2 Exemplos da publicização feita pelo PDRAE podem ser observados no estudo "Oferta educacional nas creches e parcerias público-privadas nos municípios paulistas de 10.001 a 50.000 habitantes" (COSTA, 2011). O trabalho lista parcerias do poder público municipal com instituições de Educação Infantil sem fins lucrativos, ou seja, parcerias da prefeitura com entidades públicas não estatais, assim chamadas por atenderem a população sem fazerem parte do aparato estatal, localizando-se, portanto, no terceiro setor.

3 Estados Unidos, Colômbia, Suécia, entre outros.

4 Informação obtida em 2012 com o ex-Secretário Municipal da Educação, autor do projeto de lei que instituiu o Programa Pró-Creche no município.

5 Informação obtida em entrevista com a diretora da Coordenadoria de Educação Infantil do município, em 2012.

6 "O Programa Universidade para Todos – ProUni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa" (BRASIL, 2008, s/p).

7 Informações obtidas em entrevistas realizadas no ano de 2012 com a diretora da Coordenadoria de Educação Infantil do município e com a diretora da escola municipal de Educação Infantil pesquisada.

8 Apoiado em autores como Montaño, Di Pietro e Freitas.

9 A precariedade do trabalho docente nas escolas *charter* é retratada no livro de Diane Ravitch (2011), que aborda o movimento de privatização do sistema educacional nos Estados Unidos da América.

Também na experiência do Programa Pró-Creche, mesmo a pesquisa estando em andamento, é possível constatar, por meio de depoimentos e observações que as escolas privadas parceiras do poder público não mantêm as mesmas condições salariais e de trabalho das instituições públicas de ensino.

**EIXO 4 – EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O convênio como instrumento regulatório para a formação de parcerias no âmbito da educação infantil

**Caroline de Fátima Nascimento de Jesus Azevedo**[I]

## Introdução

A oferta de vagas na educação infantil ocorreu historicamente a partir de iniciativas privadas, por meio da organização da própria sociedade civil em instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, muitas vezes financiada em parte ou totalmente pelo Poder Público, concorrendo com políticas públicas pontuais ou mesmo com a omissão do Estado no que se refere à educação da criança na primeira infância.

O avanço legislativo no que tange às políticas públicas de efetivação de direitos sociais, especialmente relacionados à garantia de educação infantil em creche e pré-escola, se deu com o advento da Constituição de 1988. Frise-se que as Constituições anteriores jamais abordaram sobre os direitos educacionais de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 06 (seis) anos.

Apesar de ter atribuído ao Estado a garantia do atendimento educacional das crianças de zero a 05 (cinco) anos[1], o legislador constituinte determinou que os recursos públicos pudessem ser destinados às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que elas comprovassem finalidade não-lucrativa, e aplicassem seus excedentes financeiros em educação (artigo 213, inciso I, da Constituição Federal).

Dessa forma, a partir do momento em que a própria Constituição permitiu a destinação de recursos públicos para o financiamento da educação, repassando-os e garantindo-os às instituições organizadas pela iniciativa privada, desde que não tivessem finalidade lucrativa, legitimou-se o estabelecimento de convênios entre o Poder Público e tais instituições privadas.

Destaque-se, ainda, que em 2007, com o advento da Lei nº 11.494, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual incluiu como destinatárias de seus recursos todas as etapas e modalidades da educação básica, como a educação infantil, inclusive. Além disso, o Fundeb admitiu, para efeito de distribuição de recursos, o cômputo das matrículas efetivas também em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

Nessa toada, o próprio Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica,

lançou no ano de 2009 um documento intitulado "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil". Esse documento, além de traçar o passo a passo para a formação de parceria através de convênio, fornece "sugestões" de planilhas, plano de trabalho, minuta de convênio e um manual de prestação de contas, tendo como principal objetivo orientar secretarias e conselhos municipais de educação quanto à realização de convênio entre Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação e instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais).

Interessa-nos, portanto, analisar o convênio como um instrumento regulatório das parcerias entre Poder Público e instituições sem fins lucrativos, esboçando suas características e suas possibilidades de implementação, sempre visando a um diálogo entre as orientações do Ministério da Educação (MEC), a legislação sobre a matéria e a atual formatação política do Estado brasileiro.

# O documento do MEC

Como dito, em 2009 o Ministério da Educação publicou um documento intitulado "Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil".

Por primeiro, há que se enfatizar que o documento refere-se, tão somente, aos convênios firmados com instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias. Ele não abrange a possibilidade de realização de convênio entre Poder Público e instituições privadas com finalidade lucrativa, embora seja de conhecimento acadêmico o crescimento da formalização desse tipo de parceria (ADRIÃO coord. 2009, BORGHI; ADRIÃO e ARELARO, 2009; DOMICIANO, 2009).

Com 93 (noventa e três) páginas, o documento é uma verdadeira "cartilha", já que fornece ao interessado o passo a passo para o formalização da parceria. Dividido em três partes, o documento é estruturado da seguinte forma:

*a) "Parte I – Conceituação básica"* – são abordadas questões relacionadas à definição de educação infantil; faixa etária abrangida, competência do Poder Público Municipal no trato com as creches e pré-escolas, quais as possíveis instituições de educação infantil (distinguindo as públicas das privadas), a regulação que orienta a matéria e, por último, uma caracterização bem simples do instrumento jurídico utilizado para regular parcerias entre prefeituras e instituições privadas: o convênio;

*b) "Parte II – Diagnóstico da realidade"* – nessa etapa o documento propõe um mecanismo de planejamento que possa preceder à formalização da parceria. A proposta é que o município realize um diagnóstico de todo o atendimento de modo que seja capaz de levantar os seguintes dados sobre a instituição: cadastro no Censo Escolar, número de crianças atendidas por faixa etária e jornada, eventual lista de crianças aguardado vagas, o quadro de recursos humanos da instituição, a formação dos professores que estão em exercício, os direitos trabalhistas dos

profissionais da instituição, a existência de projeto pedagógico sistematizado, condições de espaço físico e infraestrutura, entre outros. O documento propõe que apenas após a coleta e organização dos dados seja possível concretizar a parceria.

*c) "Parte III – Formulação da política municipal de educação infantil"* – nessa última etapa a "cartilha" apresenta como se dá o cálculo do recurso a ser repassado pelo Fundeb às instituições conveniadas e quais as exigências legais que devem ser consideradas para a distribuição desses recursos. São definidos, inclusive, quais itens devem fazer parte do "termo de convênio": seu objetivo, a forma de gerenciamento, como se dará a prestação de contas, o período de vigência e as possibilidades de rescisão. Enfim, todo o passo a passo burocrático é trazido pelo documento, com as formas de realiza-lo, inclusive.

Como anexos o documento apresenta, além da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)[2] e da transcrição do artigo 116 da Lei nº 8.666/93 (o qual trata da possibilidade de aplicação da lei de licitações aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração), mais 05 (cinco) anexos consistentes em minutas de planilhas para coleta de dados do diagnóstico do município, modelos de planos de trabalho com todos os dados cadastrais da instituição, um modelo de edital de chamamento público, a própria minuta do convênio e um manual de prestação de contas.

A partir da adoção dessa estrutura de elaboração do documento, o governo federal parece buscar uniformizar procedimentos administrativos com vistas à implementação das parcerias entre a esfera pública e a esfera privada para a oferta de educação infantil. É possível afirmar que para além de orientar, o Ministério da Educação quer regular esse tipo de parceria, pois não há uma mera informação e um direcionamento de atitudes administrativas a serem tomadas pelas partes integrantes da parceria, mas sim uma imposição de limites, de regras a serem seguidas, um verdadeiro controle de procedimentos permitido por meio do passo a passo a ser seguido pelos municípios.

Veja-se que das 93 (noventa e três) páginas do documento, 52 (cinquenta e duas) delas são dedicadas à apresentação de modelos de documentos e à decisão do STF, sendo que apenas 24 (vinte e quatro) páginas são dedicadas ao trato da questão principal: o conveniamento e as implicações decorrentes de sua realização.

# Convênio: características e requisitos legais para sua formação

A criação do Fundeb, possibilitando o repasse de recursos públicos para instituições privadas de educação infantil, modificou sobremaneira a política de educação básica para a oferta de vagas nessa etapa de escolaridade.

A recomendação do Ministério da Educação, como já fora dito, é de que a formação de parcerias para a oferta de educação infantil seja realizada por meio de convênio. Para tanto, o documento propõe um roteiro para o processo de conveniamento, desde a etapa do diagnóstico da situação da

educação infantil no município até a etapa final de prestação de contas. A "cartilha" sugere alguns modelos de documentos, como plano de trabalho, o edital de chamamento público e o próprio termo de convênio, objetivando, mais que orientar, regular esse tipo de parceria em todo o país.

Destaque-se que o convênio não se constitui como uma modalidade de contrato administrativo, pois nos contratos os interesses em jogo são opostos e os valores transferidos não ficam sujeitos a uma destinação exclusiva, já que passam a incorporar-se à propriedade do contratante.

Os convênios, todavia, possuem características próprias que os distinguem dos contratos. Di Pietro (2011, p. 342) leciona que o convênio é "um instrumento de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas".

Para Justen Filho (2010, p. 405), outro administrativista, o convênio pode ser definido como uma

> avença em que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo.

Assim, podemos destacar a característica principal do convênio: pressupõe mútua colaboração entre os conveniados, já que trata de um acordo de vontades em que todos os participantes almejam o mesmo objetivo. Além disso, os valores transferidos do Poder Público ao parceiro ficam vinculados à utilização prevista no acordo, outra característica por demais relevante.

A definição de Justen Filho permite concluir que apenas as instituições sem fins lucrativos podem se conveniar com a Administração Pública. No entanto, pesquisa interinstitucional[3] mostrou que o processo de municipalização do ensino fundamental multiplicou as parcerias entre prefeituras paulistas e instituições privadas na área educacional, detectando parcerias com instituições de finalidade lucrativa, inclusive.

A Lei nº 8.666/93, disciplinadora das licitações e contratos da Administração Pública estabeleceu em seu artigo 116 que suas normas, no que couberem, aplicam-se aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. Exigiu como requisito para a formação do convênio a prévia aprovação de competente plano de trabalho a ser proposto pela organização interessada, o qual deverá conter minimamente as seguintes informações: I – identificação do objeto a ser executado; II – metas a serem atingidas; III – etapas ou fases de execução; IV – plano de aplicação dos recursos financeiros; V – cronograma de desembolso; VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador (§ 1º, do art. 116, da Lei nº 8.666/93).

A confecção do plano de trabalho pelo eventual parceiro interessado, descrevendo todas as demais exigências legais, é fundamental para a concretização da parceria, mas uma análise mais aprofundada das ditas exigências nos permite verificar que a principal preocupação do legislador

foi assegurar o controle sobre os repasses dos recursos públicos ao parceiro. Não há, dentre as exigências do §1º do artigo 116, da Lei nº 8.666/93, a preocupação com aspectos qualitativos de execução do plano, tampouco com eventual justificativa da parceria enquanto forma transitória de transferência de um serviço, a princípio exclusivamente público às instituições privadas, dando a impressão de que o acordo destina-se à execução de obras ou projetos do gênero. Nas hipóteses de execução de serviços educacionais e culturais, por exemplo, as exigências a serem expostas no plano de trabalho parecem ser insuficientes, já que não há preocupação quanto aos aspectos qualitativos de execução do plano e de seus resultados.

Para além das características gerais do convênio, relevante destacar que a regra geral da obrigatoriedade de licitação não se aproveita aos convênios. Cumpre-nos esclarecer que a licitação, segundo Di Pietro (2011, p. 356),

> é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato

O objetivo da licitação, portanto, é proporcionar à Administração Pública a escolha da melhor e mais vantajosa proposta e, aos administrados, a possibilidade de concorrerem em iguais condições para contratar com o Poder Público, em prestígio ao princípio da isonomia. Ademais, oportuno acrescentar que as regras do processo de licitação, se devidamente cumpridas, podem evitar fraudes pela própria máquina administrativa.

No artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, está disposto que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos específicos da lei. Apenas da interpretação do mandamento constitucional é possível inferir que, como o convênio não pode ser confundido com contrato, a ele é dispensada a licitação. Nesse mesmo sentido pode ser interpretado o artigo 2º da Lei nº 8.666/93[4]. É exatamente este o entendimento da doutrina jurídica para afastar a exigência de licitação no caso dos convênios.

Nas orientações expedidas pelo Ministério da Educação em 2009, há a sugestão da utilização pelos municípios do "Chamamento Público", em que a Administração torna pública sua necessidade de firmar convênio com instituições sem fins lucrativos, convidando os interessados a participarem do processo. A opção, nesse caso, fica a critério do Administrador, já que não existe exigência legal. Em verdade, de nada adiantará o procedimento de Chamamento Público se competirá à Administração, de forma discricionária e sem qualquer requisito legal prévio, decidir com quem contratará.

## Instituições privadas sem fins lucrativos e o repasse de recursos

Conforme prevê a Constituição Federal, "os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas" (artigo 213,

inciso I, da Constituição Federal). Para a efetivação do repasse de recursos, essas escolas devem provar, além da finalidade não-lucrativa, que aplicam seus excedentes financeiros em educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, define quais são as instituição privadas sem fins lucrativos. Vejamos:

> Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:
>
> I – particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
>
> II – **comunitárias**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais sem fins lucrativos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
>
> III – **confessionais**, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
>
> IV – **filantrópicas**, na forma da lei. *(grifos nossos)*

Com efeito, os incisos II, III e IV do artigo 20, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, referem-se às instituições privadas sem finalidade lucrativa. Os incisos II e III são explícitos quanto à caracterização da não-lucratividade. No que se refere às instituição filantrópicas convém asseverar que não há um conceito definido na doutrina, mas podem ser comparadas às entidades beneficentes de assistência social, portanto também sem finalidade lucrativa, o que acaba sendo fundamental para que entendamos as possibilidades de destinação de dinheiro público a entidades organizadas pela sociedade civil. A "lucratividade", dentro da abordagem estudada neste artigo, é aspecto fundamental definidor das estratégias legislativas adotadas pela Administração Pública. Em verdade, a questão da lucratividade é o pano de fundo para a discussão mais abrangente a respeito da transferência de obrigações do Poder Público à iniciativa privada.

Tanto é assim que as orientações sobre convênios entre secretarias municipais e entidades sem fins lucrativos expedidas pelo Ministério da Educação são firmes no sentido de que tais entidades devem celebrar termo de convênio com a Administração, já que é esse instrumento jurídico que permite o repasse de recursos do Fundeb à esfera privada, em regra.

O repasse de financiamento às instituições de educação infantil sem finalidade lucrativa está amparado pela lei que regulamenta o Fundeb, bem como pelas próprias orientações expedidas pelo Ministério da Educação.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, em que pese ser matéria por demais complexa, o legislador pecou, em várias passagens, pela ausência de clareza.

Tal Fundo foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e não isenta Estados e Municípios da obrigatoriedade contida no artigo 212 da Constituição Federal[5] quanto à destinação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para o cálculo do repasse de recursos do Fundo devem ser levados em conta basicamente dois fatores: o total de recursos provenientes das contribuições do governo estadual e dos governos municipais e o número de alunos conforme os dados do último Censo Escolar. É o que dispõe o artigo 8º da Lei: a distribuição de recursos que compõem os fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal dar-se-á na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial. O cômputo das matrículas efetivadas em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público, também será admitido para efeito da distribuição dos recursos (§ 1º, artigo 8º, da Lei 11.494/07). A partir desse cálculo é estabelecido o "fator de ponderação" para cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino, o qual será utilizado como parâmetro para fins de distribuição dos recursos do Fundo.

Frise-se que o artigo 22 da Lei destina pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

# Instituições sem fins lucrativos ante a atual configuração estatal

As reflexões sobre a temática até aqui estudada acerca da formação dos convênios como uma possibilidade de parceria entre o Poder Público e a sociedade civil – através das instituições privadas sem fins lucrativos – na verdade vai além do mero apanhado legislativo e interpretação das normas postas. O propósito aqui é conhecer a lei para tentar compreender o motivo de sua criação e as finalidades a que se propõe, dentro de uma abordagem histórica e política da formação do Estado e de suas várias manifestações para tentar solucionar problemas sociais.

Especialmente no caso da educação infantil, que até 1988 nem mesmo era considerada parte do sistema educacional, muitas questões ainda estão no centro do debate, exatamente porque saídas alternativas têm sido buscadas pelo Poder Público para a efetivação do acesso à educação de crianças de 0 (zero) a 06 (seis) anos de idade.

Em decorrência da omissão do Estado no trato com estes indivíduos durante praticamente toda a história política brasileira, e agora que os dados sobre educação de forma geral demonstram a fragilidade das políticas públicas educacionais, o Estado vem buscando "solucionar" a dívida política histórica através da formação de parcerias com o setor privado, o que reflete exatamente a incompetência do planejamento estatal na implementação de políticas públicas (creches e pré-escolas) e a transferência para a sociedade civil organizada da execução da atividade educacional.

O estudo sobre o denominado "terceiro setor" parece ser a chave para a compreensão desses novos

arranjos políticos e até mesmo para compreender a formação das leis e as orientações expedidas por órgãos estatais nestas últimas décadas.

O termo "terceiro setor", do ponto de vista mais simples, advém da ideia da divisão entre Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e sociedade civil (terceiro setor). Em que pese a debilidade conceitual sobre "terceiro setor" como extensivamente exposto por Montaño (2010, p. 51-59), acreditamos, como o autor, que sua grande característica, se assim podemos dizer, é justamente ideológica, no sentido de retirar do Estado a responsabilidade sobre as questões sociais, transferindo-a para a sociedade.

Montaño (2010, p. 23) vai direto ao ponto e nos fornece uma concepção crítica e bem fundamentada quanto ao real objetivo da transferência do trato com questões sociais para o terceiro setor:

> O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do "terceiro setor", uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

Como se sabe, no Brasil as instituições sem fins lucrativos (comunitárias, confessionais e filantrópicas) possuem escassos recursos para a realização de suas atividades-fim. No caso do ensino destinado à faixa etária de 0 (zero) a 03 (três) anos de idade, ainda vê-se a forte presença de realização dessa atividade por entidades sem fins lucrativos – consequência da omissão estatal durante longo período histórico.

No entanto, o que vem ocorrendo é que tais entidades passaram a despender grande parte de suas habilidades na busca por recursos financeiros com o objetivo de manter viva a instituição, o que pode descaracterizar o seu objetivo fundante. O objetivo dela passa a ser planejar formas de captar recursos, e não mais o de garantir educação de qualidade às pessoas. Montaño (2009, p. 14) relata que no Brasil, segundo dados da revista Exame (2000), existem cerca de 400 mil organizações não governamentais (ONGs), dados que certamente demonstram como o terceiro setor vem se organizando cada vez mais para captar recursos (sejam públicos ou privados).

O próprio Estado, através das parcerias que forma com instituições privadas sem fins lucrativos, por meio dos convênios, também é uma importante fonte de renda para o terceiro setor. Com o infundado motivo de que fazer parcerias é mais rentável que construir creches, o Poder Público não tem medido esforços para a concretização dessa ideia.

Gouveia (2009, p. 46), dissertando sobre a grande dicotomia direita e esquerda, e tecendo comentários sobre o conveniamento no âmbito da educação infantil, observa que

> Essa confusão entre público e privado decorre da própria ação do Estado, que tem priorizado

a expansão do atendimento pela subvenção social da rede de organizações não-governamentais; ainda que isto pareça uma contradição, são recursos públicos que financiam, mediante convênios, a gestão privada do atendimento nesta área.

Os convênios são a materialização de como ocorrem os desdobramentos da políticas educacionais e como essas questões estão todas relacionadas à atuação do Estado no atual cenário político.

Evidente que a matéria merece maiores aprofundamentos, mas o que nos cabia aqui era justamente apontar, do ponto de vista da teoria política, como o Estado vem se arranjando no cenário atual para dar conta das questões sociais a ele postas. Pesquisas recentes[6] vêm alertando para o uso constante do conveniamento entre prefeituras e escolas de educação infantil, sejam filantrópicas, assistenciais ou comunitárias, sejam estritamente privadas (aquelas que objetivam finalidade lucrativa).

# Considerações finais

O percurso até aqui traçado nos permite tecer algumas considerações finais a respeito dos convênios firmados entre Administrações Públicas e instituições privadas sem finalidade lucrativa, como mecanismo de fornecer atendimento educacional à parcela da população entre 0 (zero) e 06 (seis) anos de idade.

A primeira consideração refere-se ao documento criado e divulgado pelo Ministério da Educação, em 2009, que tem um caráter não meramente de orientação, mas de regulação dessas parcerias em âmbito nacional, já que qualquer falha em seu processo de repasse de recursos pode gerar responsabilidade dos administradores. Daí a preocupação do Ministério da Educação em padronizar os processos de parceria.

Ademais, a diferenciação entre contrato administrativo e termo de convênio é fundamental para que possamos entender a criação do Fundeb e o repasse financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos. Como o convênio pressupõe mútua colaboração entre os conveniados e o repasse de recursos fica vinculado à utilização prevista no acordo, os valores do Fundeb, sob a perspectiva da legalidade, podem ser destinados a essas parcerias.

Também se destaca o fato de que a disciplina jurídica do convênio dispensa a necessidade de licitação, já que tal característica aplica-se somente aos contratos administrativos. Nessa toada, a "cartilha" do Ministério da Educação propõe a utilização do "Chamamento Público", como uma forma de substituir a licitação e garantir uma maior lisura no procedimento de conveniamento. Entendemos, nesse caso, que com ou sem a utilização do "Chamamento Público" caberá à Administração a decisão discricionária sobre com qual instituição contratará, sem qualquer vinculação a exigências legais pré-fixadas.

Outro aspecto relevante refere-se às disposições da Lei nº 8.66693, que regula os convênios – embora não seja esse seu objetivo principal – estabelecendo requisitos fundamentais para a formação do acordo, mas sem considerar fatores como qualidade do serviço e justificativas do

Poder Público quanto à transitoriedade da medida. A ausência desses requisitos no âmbito da educação pode permitir a perpetuação da prática do conveniamento, que deveria ser uma forma provisória de resolver a problemática do acesso ao ensino.

O cenário político atual também tem demonstrado um crescimento no número de instituições privadas sem fins lucrativos como grandes captadoras de recursos (sejam públicos ou privados), desviando sua missão precípua que, no caso da educação, seria o fornecimento de serviços educacionais.

Finalmente, o presente estudo nos permite concluir que o Estado tem se mostrado como um fomentador da prática de formação de parcerias com a iniciativa privada, transitando pelo que se denomina "terceiro setor" e adotando estratégias legislativas que permitem o repasse de verbas públicas para a iniciativa privada.

Em se tratando de educação infantil, verifica-se um processo de transferência de execução de atendimento do âmbito público-estatal para o âmbito privado, atualmente com o incremento de recursos públicos. Ocorre que menos custo para a Administração pode significar menos qualidade do atendimento, menos valorização do profissional docente, menos estrutura que favoreça um ensino de qualidade e menos pessoas preparadas para o exercício da cidadania.

A legislação, nesses casos, é bastante permissiva quanto à formalização desses acordos e não oferece limitações significativas capazes de frear seu processo de perpetuação.

Mas a reação a esse processo de privatização não será proposta e posta em prática pelo legislador. A resposta virá dos sujeitos emancipados. Trata-se de um processo "político-ideológico".

# Referências bibliográficas


ADRIÃO, T. (coord.). **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: as parcerias público-privadas.** Relatório de pesquisa: FAPESP, 2009.

BORGHI, R.; ADRIÃO, T., ARELARO, L. A relação público-privada na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. In: XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 2009, Vitória. **Direitos humanos e cidadania: desafios para as políticas públicas e a gestão democrática da educação.** Vitória. Porto Alegre: ANPAE, 2009. V. 08. p. 01-19.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil.** Brasília: Ministério da Educação e Cultura. SEB, 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. ver., ampl. e atual. Rio de

Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DOMICIANO, C. A. **O programa Bolsa Creche nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para a alocação de recursos estatais à educação privada?** Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista – Instituto de Biociências de Rio Claro, 2009.

GOUVEIA, A. **Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil.** RBEP, n. 224, 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/1296/1178>. Acesso em 07 ago. 2012.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social**: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortêz, 2010.

MORAES, R. **Reformas neoliberais e políticas públicas:** hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. Educação & Sociedade. n. 80, 2002. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/es/v23n80/12921.pdf>. Acesso em 13 ago. 2012.

_____. **As incomparáveis virtudes do mercado**: políticas sociais e padrão de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. Disponível em: <http://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2011/06/incomparavies_virtudes.pdf>. Acesso em 13 ago. 2012.

I Universidade Estadual Paulista (Rio Claro-SP). www.rc.unesp.br

1 Artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

2 STF. Recurso Extraordinário nº 436996/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Publicação em: 07.11.2005. Neste julgamento o Eminente Ministro Celso de Mello abordou várias questões relevantes acerca do direito à educação infantil, especialmente quanto ao dever constitucional do município em garantir acesso ao ensino fundamental e à educação infantil. Segundo o Ministro "tratando-se de atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade a eficácia desse direito básico de índole moral". Isso quer dizer que de maneira alguma poderá o município alegar falta de recursos financeiros para negar atendimento em creche. Daí a importância desse julgamento para o Ministério da Educação e o motivo pelo qual este julgado foi disponibilizado na íntegra nas orientações sobre convênios entre secretarias municipais e

instituições sem fins lucrativos.

3 Trata-se de pesquisa feita por pesquisadores da Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Rio Claro –, Universidade de Campinas (UNICAMP) e Universidade de São Paulo (USP) – Campus de Ribeirão Preto. O projeto "Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise das parcerias público-privadas no Estado de São Paulo" foi coordenado pela Profa. Dra. Theresa Adrião (UNESP/RC) e composto também pelas Profas. Dras. Raquel Fontes Borghi (UNESP/RC); Teise Garcia (USP/RP) e Lisete Arelaro (FEUSP), bem como por alunos de pós-graduação e graduação das três universidades.

4 Artigo 2º, da Lei nº 8.666/93 – As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando ***contratadas*** com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a ***estipulação de obrigações recíprocas***, seja qual for a denominação utilizada. *(grifos nossos)*.

5 Art. 212, CF – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

6 ADRIÃO coord. 2009; BORGHI; ADRIÃO e ARELARO, 2009; DOMICIANO, 2009.

**EIXO 4 – EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# (Des) construção do elo entre a criança e o brincar nas novas configurações legais da educação infantil

**Elizabeth Lannes Bernardes[I]; Valéria Aparecida Dias Lacerda de Resende[II]**

Vivemos nessas últimas três décadas grandes transformações na sociedade e também no campo educacional em decorrência dos reajustes econômicos, tecnológicos, políticos, jurídicos e institucionais no Brasil e no mundo que, por sua vez, entrecruzam em modelos e propostas de políticas públicas repletas de contradições, ambigüidades e marcadas por uma história de exclusão e desigualdades entre os grupos sociais.

Diante dessa complexidade, optamos por analisar os caminhos das disputas de interesses e diretrizes para a educação infantil no campo das políticas públicas a partir dos documentos oficiais como o Parecer CNE/CEB n.20/2009 e a Resolução CNE/CEB n.05/2009 para apreender concepções do brincar presentes em tais proposições normativas para a configuração do ser criança na educação infantil.

Para Vieira (2010), a legislação explicita os modos de responsabilização, regulação e opções das esferas públicas com a oferta dos serviços, critérios e condições para o acesso aos bens voltados ao setor em disputa, no caso, a educação infantil. Ou seja, *a legislação é entendida como um dos elementos das políticas públicas. Nós compreendemos a legislação como um dos elementos da regulação social da oferta pública, num sentido amplo, da educação infantil* (p.143).

Nesse sentido, o estudo dos documentos governamentais representa um bom ponto de partida para a elaboração do entendimento da intrínseca relação entre o brincar, a criança e o cotidiano das instituições voltadas para a pequena infância, que articulam e reconstroem as especificidades da área da Educação infantil no bojo da política educacional mais ampla da Educação Brasileira.

Azevedo (1997) nos chama atenção desta imbricada trama da política educacional entre a legislação, os documentos, os programas, os parâmetros, os referenciais e os indicadores governamentais e o cotidiano educativo, que direta e indiretamente materializa essas orientações políticas, ou seja,

> não se pode esquecer que a escola e principalmente a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições sobre a política e o planejamento que as sociedades estabelecem para si próprias, como projeto ou modelo educativo que se tenta por em ação. O cotidiano escolar, portanto, representa o elo final de uma complexa cadeia que se monta para dar concretude a uma política – a uma *policy* – entendida aqui como um programa em ação (AZEVEDO, 1997, p. 59).

Confluente ao pensamento de Azevedo, Campos (2010) ao discutir a Educação Infantil como direito no contexto das políticas públicas, destacou a convergência de interesses, disputas no cenário de implementação e a articulação de novos ajustes no cenário da política educacional que trazem desdobramentos nos acordos proclamados, como podemos perceber:

> [...] história das políticas sociais em economias capitalistas, as contradições entre o projeto de educação que se refletiu no texto original da Constituição (marcado principalmente pela atuação de setores mais progressistas da sociedade durante o período da transição democrática) e os projetos que passaram a ser gestados em outros setores sociais por novos protagonistas na área das políticas públicas (como organizações empresariais, profissionais de áreas mais identificadas com os interesses econômicos e diversas organizações da sociedade civil) deram corpo a propostas diversas para a organização da educação no País, que ganharam visibilidade na mídia e na opinião pública, deslocando metas e objetivos previstos na definição constitucional original. Muitas das leis e das emendas aprovadas na Constituição Federal desde os anos 1990 são fruto desse processo e dos embates e acordos ocorridos nesse percurso (CAMPOS, 2010, p.9).

Nessa perspectiva e considerando as particularidades da educação infantil e das lutas da área, o MEC, no primeiro semestre de 2006, iniciou um movimento de consultas públicas com o intuito de organizar um processo de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil (DCNEI), instituídas pela Resolução n. 01 de 07/04/1999, visando à participação de escolas, universidades, especialistas, entidades, associações, movimentos sociais, conselhos municipais e estaduais de educação.

Em linhas gerais, os principais motivos para a atualização das DCNEI foram necessidade de alinhar essas diretrizes com as demais da educação básica; responder as questões atinentes aos critérios de matrícula e a faixa etária bem como a relação com a família; discutir o processo de integração com o ensino fundamental e o reconhecimento da educação infantil como a primeira etapa da educação básica.

No segundo semestre de 2009, Conselho Nacional de Educação (CNE) designou uma comissão plural, com a participação de representantes de diversas entidades nacionais como a Undime, Anped, CNTE, Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação, Mieib, SEB/SECAD/MEC e também a participação de especialistas da área de Educação Infantil, como por exemplo: Maria Carmem Silveira Barbosa (UFRGS), Sonia Kramer (consultora do MEC), Fulvia Rosemberg (Fundação Carlos Chagas), Ana Paula Soares Silva (FFCLRP-USP) e Zilma de Moraes Ramos de Oliveira (FFCLRP-USP). O relator da Comissão apresentou um texto-síntese dos pontos básicos que foi levado como indicador para o debate em audiências públicas nacionais promovidas pela Câmara de Educação Básica do CNE, realizadas em São Luís do Maranhão, Brasília e São Paulo.

Em 11 de novembro de 2009, o CNE aprovou o Parecer CNE/CEB nº. 20/2009 que tratou da revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil e, em 17 de dezembro de 2009, foi aprovado a Resolução nº 5 que fixa as diretrizes com caráter mandatório, substituindo a Resolução CNE/CEB nº01 de 07 de abril de 1999.

A análise dos dois documentos permite identificar ideias e proposições que foram contempladas no Parecer e não mantidas na Resolução, o que revela que a despeito das discussões e contribuições advindas dos participantes da comissão plural, das audiências públicas e do próprio Parecer, encontramos um vazio teórico na apresentação do brincar como um dos eixos norteadores de uma proposta pedagógica, conforme os artigos da Resolução:

> (...) Art. 8º A proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil deve ter como objetivo garantir à criança acesso aos processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças. (...)
>
> Art. 9º As práticas pedagógicas que compõem a proposta curricular da Educação Infantil devem ter como eixos norteadores as interações e a brincadeira, garantindo experiências.(...).

Como podemos observar não é explicitado que concepção do brincar que rege as DCNEI, diferente do que se trata no Parecer, conforme abaixo:

> Uma atividade muito importante para a criança pequena é a brincadeira. Brincar dá à criança oportunidade para imitar o conhecido e para construir o novo, conforme ela reconstrói o cenário necessário para que sua fantasia se aproxime ou se distancie da realidade vivida, assumindo personagens e transformando objetos pelo uso que deles faz (p.7).

Tendo em vista a importância do brincar para a constituição do desenvolvimento infantil e suas culturas, apresentamos alguns aportes teóricos para balizar as reflexões sobre o lúdico e apontar a fragilidade teórica presente nas DCNEI e também do Parecer CNE/CEB n.20/2009.

# Brincar: construindo conceitos

Existe uma diversidade teórica em torno dos temas brincadeira, brinquedo, jogo, o que revela a sua complexidade, tratado por diversas áreas do conhecimento, como a psicologia, a psicanálise, a sociologia, a história, a antropologia e a educação, entre outros. Sem a preocupação de delimitar teoricamente, e adotando uma consciência interdisciplinar, procuramos dialogar com clássicos contemporâneos: Huizinga, Vygotsky, Bettelheim, Brougère, Kishimoto, entre outros.

Na língua portuguesa existe uma estreita relação no uso dos termos jogo, brinquedo e brincadeira, e os dicionários Aurélio e Houaiss[1] definem esses vocábulos de forma semelhante. Kishimoto (2003) também constata que muitos estudiosos utilizam esses conceitos de forma indiferenciada, indicando pouco avanço das pesquisas nessa área de conhecimento, sendo necessário defini-los.

Para Bettelheim (1988), a brincadeira e o jogo têm significados diferentes, sendo que a primeira é uma atividade mais livre, em que predominam a imaginação e a falta de regras, exceto as atribuídas pela própria criança. A brincadeira corresponderia a uma fase mais *primitiva* do desenvolvimento infantil e o jogo caracteriza-se pela competição e existência de regras, e por um objetivo, ou

finalidade, externo à atividade em si, como o de vencer, sendo, em princípio, destinado às crianças maiores. Há um *continuum* da brincadeira para o jogo estruturado e algumas práticas de brincar têm características dos dois e são intercambiáveis:

> Faz sentido falar nas "regras do jogo", mas brincadeira não tem regras, a não ser aquelas que a criança deseja impor a suas próprias atividades, e que ela pode alterar de um momento para o outro, como quiser. Na verdade, é a fantasia espontânea da criança, enquanto expressa pela brincadeira que determina o que acontecerá em seguida. A brincadeira não se processa em alinhamento com a realidade objetiva ou com a seqüência lógica dos fatos, mas sim como as livres associações do momento podem sugerir (BETTELHEIM, 1988, p. 157).

A brincadeira é uma atividade prazerosa e significativa para o desenvolvimento infantil. Brincando, as crianças aprendem que existem regras de sorteio e condutas a ser respeitadas, para que a brincadeira continue. Aprendemos a vencer e a perder e nessa relação percebemos que somos capazes de ter sucesso em uma mesma situação em que vivenciamos a derrota. Por meio da brincadeira, a criança começa a entender o mundo, a expressar seus pensamentos e sentimentos, a compreender o significado dos objetos e os rudimentos dos por quês.

Segundo Bettelheim (1988), a brincadeira não expressa somente o momento presente, mas permite à criança resolver os problemas do passado e, ao mesmo tempo, representa o desejo de ser grande, tornar-se adulto. Por meio das fantasias imaginativas e das brincadeiras fantasiosas, as crianças podem compensar as pressões sofridas do cotidiano. Assim, enquanto representam fantasias de ira e de hostilidades em jogos de guerra, ou preenchem os seus desejos de grandeza através do Super-Man, do Batman ou de um príncipe, também procuram não somente satisfazer indiretamente, os seus devaneios, mas, ao mesmo tempo, afastar-se do controle dos adultos, principalmente dos pais.

A diferença entre a fantasia e a brincadeira é também, evidenciada pelo autor. Na primeira, a criança pode imaginar-se um soberano déspota, sem limites para o seu poder. Entretanto, quando inicia essa representação, aprende que, mesmo os reis com poderes absolutos, estão sujeitos às limitações da realidade. Uma vez que tenha elaborado uma lei, o rei precisa obedecê-la e as crianças que participam dessa brincadeira insistirão nesse cumprimento. Se o rei for voluntarioso e não respeitar as leis, perderá o trono e aprenderá que o faz de conta será desintegrado se não desfrutar da boa vontade dos seus súditos. Toda brincadeira exige combinados, como é o caso do faz de conta e, nas fantasias, não há nenhuma restrição, a imaginação flutua livremente. Segundo Bettelheim (1988, p. 171),

> Através da brincadeira, mais do que qualquer outra atividade, a criança conquista domínio sobre o mundo externo. Aprende a manipular e a controlar seus objetos quando constrói com blocos. Ganha domínio sobre o corpo, quando salta e corre. Lida com problemas psicológicos, quando desempenha novamente, nos jogos, as dificuldades que encontrou na realidade, assim como quando inflige a seu animal de brinquedo uma experiência dolorosa que ela própria sofreu. E aprende sobre relações sociais, quando começa a entender que deve ajustar-se aos outros se quer que a brincadeira continue.

Brougère (2002, 2001) analisa o brincar como fenômeno cultural e mostra que cada cultura constrói

e define o que designa como jogo ou brincadeira. Do mesmo modo que não existem culturas neutras, esse conceito não é neutro, diferencia-se no tempo, de acordo com as variadas culturas. Na Antiguidade Clássica, a brincadeira era considerada uma atividade frívola, em oposição às atividades sérias, carregando um sentido negativo. É com o Romantismo, a partir de Rousseau, que ocorre uma mudança na imagem da criança, e a brincadeira aparece como uma atividade espontânea e típica da infância, adquirindo um valor positivo.

Esse autor critica a psicologização contemporânea do ato de brincar e constata que essa atividade não é natural ou inata, não faz parte da dinâmica interna do ser humano, mas é uma prática de significação social que, como qualquer outra, requer aprendizagem. A criança aprende progressivamente a brincar, e esse processo inicia-se com as brincadeiras entre o bebê e a mãe. Inicialmente a criança é o espectador ativo, o brinquedo do adulto, mas, aos poucos, torna-se a sua parceira. Ressalta ainda que, para ingressar no mundo da brincadeira, a criança precisa aprender não somente as suas regras, mas, também, seus significados e práticas culturais. O jogador necessita partilhar dessa cultura para poder brincar. Essas referências permitem às crianças distinguirem entre uma verdadeira briga daquela que não passa de uma briga lúdica durante o recreio.

Para Brougère (2001, p. 99) *A brincadeira supõe, portanto, a capacidade de considerar uma ação de um modo diferente, porque o parceiro em potencial lhe terá dado um valor de comunicação particular*. Esses sinais, códigos, comunicações e interpretações são difíceis para o adulto interpretar, principalmente, os que se encontram afastados da vida cotidiana das crianças. A brincadeira é uma atividade com características próprias. O faz de conta tem sentido e valor num espaço e tempo demarcados.

Brougère (2001, 2002) considera a brincadeira uma atividade de segundo grau, isto é, uma atividade que permite às crianças afastarem-se da vida cotidiana e entrarem no mundo mágico do faz de conta. A criança tem consciência quando está brincando e demonstra isso na narração de um fato: um menino faz um trenzinho com cadeiras da mesa da sala de jantar, imitando os sons de uma locomotiva, e a avó lhe diz "que bonito o seu trem;" o menino responde: "são cadeiras". Se a avó dissesse o contrário, provavelmente, o guri diria que brincava com um trenzinho e não com cadeiras, pois contradizer o adulto faz parte da brincadeira. Nessa situação, percebe-se que a criança sabe discernir o mundo real do faz de conta, construído por quem brinca, sem imposições, livremente. Outra característica da brincadeira é se apoiar em regras, construídas, negociadas e desenvolvidas no decorrer da atividade lúdica.

> /.../ Não existe jogo sem regra. Contudo, é preciso ver que a regra não é a lei, nem mesmo a regra social que é imposta de fora. Uma regra da brincadeira só tem valor se for aceita por aqueles que brincam e só vale durante a brincadeira. Ela pode ser transformada por um acordo entre os que brincam. Isto mostra bem a especificidade de uma situação que se constrói pela decisão de brincar, e que é, de fato, desfeita quando essa decisão é questionada. A regra permite, assim, criar uma outra situação que libera os limites do real (BROUGÈRE, 2001, p. 101).

Cabe observar que a brincadeira é uma atividade sem finalidades práticas, incerta quanto ao seu desenvolvimento e ao seu término. Tanto a brincadeira quanto o jogo têm regras, o que os diferencia é a liberdade e flexibilidade da primeira, sendo que o segundo limita as ações e condutas dos jogadores. O jogo é determinado por um sistema de regras e são elas que estabelecem o uso do objeto. São as regras que diferenciam, por exemplo, os jogos de buraco, canastra ou tranca, em que se utiliza o mesmo objeto, o baralho. No jogo, a função determina a existência do objeto.

Outro conceito significativo para o desenvolvimento desse campo de estudo é o brinquedo, compreendido como objeto, suporte da brincadeira. É um guia de ações, imagens e significados que pode ter representações realistas, fantásticas, mágicas ou de ficção científica. O brinquedo tem *afordância*[2], sugestiona a criança a estruturar a brincadeira. Brougère (2001, 2004), ao definir o brinquedo como objeto, mostra que predomina o valor simbólico (ou significação social produzida pela imagem) sobre a função (ou uso em potencial). O brinquedo é um suporte material que a criança manipula livremente, sem se sujeitar a regras. Desencadeando possibilidades de ação em coerência com a representação o brinquedo torna possível a brincadeira. A criança que brinca com uma boneca bebê cria ou imita situações associadas aos cuidados maternos, como oferecer carinho, vestir, lavar, alimentar, entre outras ações. Entretanto, no brinquedo não existe a função materna, o que há é uma representação dessa ação, tendo como base o significado que o objeto (bebê) tem no mundo real. O contexto sócio-cultural em que vive a criança legitima essa ação e não a função do brinquedo.

Do mesmo modo que diferenciamos brincadeira e o jogo, também apontamos diferenças entre o brinquedo e o jogo, sendo que nesse predominam as regras e a dimensão funcional, no brinquedo a dimensão simbólica torna-se a função principal. Essa distinção entre brinquedo e jogo é encontrada no vocabulário das crianças, dos pais, nas lojas e catálogos de brinquedos. O brinquedo sempre está associado à infância, assim como o jogo pode ser destinado tanto aos infantes quanto aos adultos, porque não é determinado por faixas etárias, sendo, portanto, uma atividade lúdica dos adultos ou das crianças.

O brinquedo, além de ser um instrumento de ação, é, ao mesmo tempo, sonho, desejo e fantasia. Pode-se afirmar que o brinquedo socializa o desejo e o sonho infantil, oferecendo à criança uma dimensão social e cultural. Longe de apenas reproduzir o nosso mundo, o brinquedo propõe imagens que se estruturam em diferentes culturas e tempo históricos, imagens que os adultos fazem da criança e do lugar que ela ocupa na sociedade e da relação que estabelece com o mundo. Para Brougère (2004, p. 14), o brinquedo faz parte da própria construção da infância:

> O lugar do brinquedo, sua própria existência, a forma que lhe damos, o modo como entra em relação com a criança, depende do lugar da criança na sociedade e das imagens que dela fazemos. O brinquedo é um reflexo, não tanto do mundo, como pensamos frequentemente ao selecionarmos os brinquedos mais realistas de uma época, quanto da própria criança, do lugar que ela ocupa e da relação que ela mantém com o mundo.

Inspirando-se em Freud, Brougère (2004) evidencia o potencial catártico dos jogos e mostra que a

criança, ao brincar, não se situa somente no presente, mas, também, no seu passado e no seu futuro. Constata que, no brincar, a criança pode desencadear processos de repetição, recordação e elaboração. Evidencia também a associação entre a brincadeira e o desejo de crescer, de tornar-se adulto, de vivenciar situações de independência, afastando-se do controle e da tutela do mundo adulto.

Tanto o menino quanto a menina em suas brincadeiras, no faz de conta, reproduzem ou inventam papéis adultos valorizados pela criança, associados à realidade cotidiana ou dela afastados. A imagem do universo projetada pela criança remete sempre a um desejo presente e não à antiga idéia de antecipação do futuro, de preparação de papéis para a vida adulta. Brougère (2004, p. 95) mostra que:

> A brincadeira oferece uma compensação ao *status* real de dependência da criança, que é a tradução de um desejo de independência por meio de imagens positivas do mundo adulto ou, pelo menos, consideradas como tais pela criança. A imagem do futuro responde a um desejo presente. É no presente da infância que nasce a expressão do futuro.

O mundo do brincar, segundo Vigotski (1984), não pode ser definido exclusivamente pelo prazer que oferece às crianças. Existem situações em que o desprazer é uma de suas características e isso acontece em jogos e brincadeiras em que o resultado final lhes é desfavorável. Entretanto, o brinquedo preenche desejos e necessidades das crianças e estes se alteraram no decorrer do desenvolvimento infantil, por exemplo, um brinquedo que interessa a um bebê não tem importância para uma criança mais velha ou um adolescente. Nesse sentido, a maturação das necessidades, que tem um caráter especial, é fundamental para entendermos a singularidade do brinquedo, como um guia de ação, uma forma de atividade.

A criança muito pequena[3] tende a satisfazer os seus desejos de forma imediata, por não conseguir planejar uma atividade para um futuro próximo, o intervalo entre desejo e satisfação é muito pequeno. Entretanto, nas crianças em idade pré-escolar surgem anseios, impulsos e necessidades que não podem ser realizados imediatamente, então, elas criam um mundo imaginário, onde os seus sonhos, os seus desejos irrealizáveis podem ser materializados. Esse "mundo de pernas para o ar" é o que Vigotski (1984) denomina de brincadeira, isto é, a criança vivencia o que não pode concretizar no mundo real. Nessa ação entra em cena a imaginação, atividade consciente que está ausente nas crianças muito pequenas e como todas as funções da consciência, têm origem na ação. Segundo esse autor "O velho adágio de que o brincar da criança é imaginação em ação deve ser invertido; podemos dizer que a imaginação, nos adolescentes e nas crianças em idade pré-escolar, é o brinquedo em ação" (Vigotski, 1984, p. 106).

A origem do brincar para Vigotski (1984) está na criação de situações imaginárias inventadas pela criança, quando os desejos irrealizáveis podem ser efetivados. Entretanto, a brincadeira não pode ser associada a um devaneio, a um produto da fantasia, em que tudo é possível. Ela tem um conjunto de regras, seja explícito ou implícito: *A situação imaginária de qualquer forma de brinquedo já contém regras de comportamento, embora possa não ser um jogo com regras formais estabelecidas a priori* (Vigotski, 1984, p. 108). Em um faz de conta em que brinca com

uma boneca-bebê, a criança representa o papel de mãe e segue as regras de comportamento maternal. Se a boneca faz alguma travessura, a criança a põe de castigo, encena detalhadamente a sua relação com a mãe. Assim, enquanto representa papéis sociais, a criança assimila a sua realidade, a sua relação com os adultos e com outras crianças, as regras de comportamento, a cultura de seu tempo e seu contexto social.

Assim como Bettelheim (1988), Brougère (2001, 2004) e outros pesquisadores, Vigotski (1984) demonstra que a brincadeira e o jogo têm diferenças. Na primeira, as regras são implícitas, ocultas, formuladas pelas próprias crianças, conduzindo e ordenando as brincadeiras de faz de conta. No segundo, há regras explícitas, bem definidas, como ocorre no xadrez, no jogo de amarelinha e competições. À medida que a criança vai crescendo, ocorre uma transformação nas atividades lúdicas: num primeiro momento, predominam atividades em que as regras são mais livres, gradativamente, essa relação se inverte, as regras tornam-se definidas, claras, ocultando a situação imaginária.

Vigotski (1984) evidencia que a criança muito pequena não é capaz de se envolver em uma situação imaginária; suas ações são determinadas pelas impressões imediatas dos órgãos do sentido. O objeto (brinquedo) define o que deve fazer e as suas ações são motivadas pela fusão da motivação e da percepção. Uma porta serve para abrir e fechar, a campainha para tocar. Assim, não consegue dissociar os campos do significado e da percepção visual, pois há uma fusão entre o significado e a visão.

Brincando, a criança começa a libertar-se das impressões imediatas da percepção e passa a atuar sobre a realidade, a partir das idéias e dos significados. Nas situações lúdicas, os objetos externos, especificamente, os brinquedos, fontes de imagens e guia de ações das crianças, transformam-se em função dos significados que passam a determinar as atividades realizadas com os objetos. No faz de conta, nos jogos simbólicos, os objetos perdem a sua força determinadora, existente na vida cotidiana, e *a criança vê um objeto, mas age de maneira diferente em relação àquilo que ela vê. Assim, é alcançada uma condição em que a criança começa a agir independentemente daquilo que ela vê* (Vigotski, 1984, p. 110). Por exemplo, quando uma criança monta um cabo de vassoura e faz de conta que está cavalgando, ela proporciona um novo significado ao objeto. Nessa brincadeira, o cabo de vassoura surge como o objeto-pivô da separação entre o campo da percepção e o campo do significado. Entretanto, essas transformações são realizadas pela criança de forma gradual, porque é difícil separar o pensamento (o significado de uma palavra) dos objetos. Cabe ressaltar que, no brinquedo, o significado atribuído ao objeto torna-se mais importante que o próprio objeto.

Nas atividades lúdicas, a criança vivencia um paradoxo, ao mesmo tempo em que o brincar lhe dá prazer é obrigada a subordinar-se às regras, renunciando a algo que deseja. Sujeitando-se às normas, a criança abdica dos atos impulsivos imediatos, mas encontra o caminho para o prazer da brincadeira. Para Vigotski (1984 p. 114):

> /.../ o brinquedo cria na criança uma nova forma de desejos. Ensina-a a desejar, relacionando seus desejos a um "eu" fictício, ao seu papel no jogo e suas regras. Dessa maneira, as maiores

> aquisições de uma criança são conseguidas no brinquedo, aquisições que no futuro tornar-se-ão seu nível básico de ação real e moralidade.

Segundo Vigotski (1984), o que foi exposto sobre o significado dos objetos ocorre de forma semelhante às ações da criança. Primeiro, a ação determina o significado nas situações lúdicas, a criança muito pequena não separa a situação imaginária da realidade, mas é capaz de fazer várias coisas que não consegue entender. Posteriormente, o significado passa a determinar a ação, porém a atuação do significado nas atividades da criança é limitada pelos aspectos estruturais da ação. Em um faz de conta, em que as crianças brincam de comer, realizam com suas mãos os atos idênticos aos do comer real e é impossível, nessa brincadeira, separar esses movimentos dos comportamentos existentes em situações reais. Evidenciou-se não ser possível realizar esse jogo, caso as crianças, ao invés de estender as suas mãos em direção ao prato, as colocassem para trás, uma vez que essa ação destruiria o ato lúdico. Para o autor:

> Uma criança não se comporta de forma puramente simbólica no brinquedo; ao invés disso, ela quer e realiza seus desejos, permitindo que as categorias básicas da realidade passem através de sua experiência. A criança, ao querer, realiza seus desejos. Ao pensar ela age. As ações internas e externas são inseparáveis: a imaginação, a interpretação e a vontade são processos internos conduzidos pela ação externa (VIGOTSKI, 1984, p. 114).

Como já foi demonstrado, no mundo do faz de conta, no imaginário, a criança submete tanto as ações quanto os objetos a outra realidade, dando origem à separação entre o campo do significado e o da visão. Ela percebe o objeto, mas age de modo diferente do que é visto. Isso foi denominado por Vigotski (1984) *movimento no campo do significado*. Assim, representa movimento num campo abstrato e, de outro modo, o método do movimento é situacional e concreto. O brinquedo contribui com a principal contradição para o desenvolvimento da criança: embora surja no campo do significado, a ação dentro dele acontece como no real.

Vigotski (2009) demonstra que o brincar cria uma zona de desenvolvimento imediato, ou seja, a criança realiza ações que estão além de seu comportamento habitual para sua idade e de suas atitudes cotidianas:

> No brinquedo é como se ela fosse maior do que é na realidade. Como no foco de uma lente de aumento, o brinquedo contém todas as tendências do desenvolvimento sob forma condensada, sendo ele mesmo, uma grande fonte de desenvolvimento (VIGOTSKI, 1984, p. 117).

Nesse sentido, o lúdico proporciona uma vasta estrutura para mudança das necessidades e da consciência. À medida que o jogo vai se desenvolvendo, as regras se tornam mais complexas e exigem maior atenção das crianças, uma vez que, sem finalidade ou normas, a atividade lúdica torna-se desinteressante. Mesmo assim, a criança tem liberdade para determinar as suas próprias ações no brincar. Porém, é uma liberdade relativa, suas atividades são, de certo modo, guiadas pelos brinquedos (objetos) e atuam, de certo ponto, de acordo com eles. Além disso, ao criar situações imaginárias, a criança desenvolve até certo ponto o pensamento abstrato e, ao mesmo tempo, compreende e modifica a relação com o mundo em que vive e a si mesma.

Dessa maneira, o brinquedo cria novas relações entre os campos do significado e da percepção, entre situações no pensamento e situações reais.

O jogo, como elemento da cultura, é tratado por Huizinga (2001), que procura elucidar até que ponto a própria cultura se manifesta sob a forma do lúdico. Em uma perspectiva histórico-cultural demonstra que o lúdico – *Homo Ludens* – é tão importante quanto o raciocínio – *Homo Sapiens* – e a produção de objetos – *Homo Faber*. Convicto de que a civilização nasce e se desenvolve sob a forma de jogo, fator essencial em tudo o que ocorre no mundo, busca interligar o conceito de jogo ao de cultura:

> /.../ a cultura surge sob a forma de jogo, que ela é, desde seus primeiros passos, como que "jogada". Mesmo as atividades que visam à satisfação imediata das necessidades vitais, como exemplo a caça, tendem a assumir nas sociedades primitivas uma forma lúdica. /.../ Não queremos com isto dizer que o jogo se transforma em cultura, e sim que em suas fases mais primitivas a cultura possui um caráter lúdico, que ela se processa segundo as formas e no ambiente do jogo (HUIZINGA, 2001, p. 53).

Huizinga (2001) não pretende alegar que todas as ações humanas são manifestações do lúdico, inversamente, define o jogo como fenômeno cultural, apontando suas características: o prazer, o divertimento, a liberdade, a tensão, a incerteza, a presença de regras, distanciamento da vida cotidiana e sua limitação no tempo e espaço.

Contesta as teorias que interpretam o jogo como uma função biológica, uma descarga de energia, um impulso inato, ou um reflexo psicológico. Contrapõe, também, a utilização dos métodos quantitativos das ciências experimentais para analisar os jogos, deixando de lado o seu aspecto fundamental, o caráter estético. Além disso, o prazer, a tensão, a fascinação, o divertimento que o jogo exerce nos jogadores é o que define a essência do lúdico. O jogo tem uma função significante, uma atividade que transcende o imediatismo da vida e atribui um sentido à ação, ultrapassando os limites da realidade material. O jogo cumpre uma função social e o autor procura compreendê-lo da mesma maneira que fazem os próprios jogadores, por meio de seu sentido primário.

> Se verificarmos que o jogo se baseia na manipulação de certas imagens, numa certa "imaginação" da realidade (ou seja, a transformação desta em imagens), nossa preocupação fundamental será, então captar o valor e o significado dessas imagens e dessa "imaginação". Observaremos a ação destas no próprio jogo, procurando assim compreendê-lo como fator cultural da vida (HUIZINGA, 2001, p. 7).

As construções de arquétipos imaginários ocorrem desde a formação e o desenvolvimento da civilização e são marcadas inteiramente pelo lúdico. Exemplo desses fenômenos são a linguagem e o mito. No primeiro, o homem aprende a se comunicar, a ensinar, a distinguir as coisas da matéria e do espírito. Assim, *Na criação da fala e da linguagem /.../ o homem cria um outro mundo, um mundo poético, ao lado, da natureza* (Huizinga, 2001, p. 7). No segundo, o homem procura explicar os fenômenos naturais e sociais por meio do divino. Em todas as criações da mitologia existe um espírito fantasioso, que joga entre o limite da fantasia e da seriedade. Quando ressalta o culto sagrado nas sociedades primitivas, constata que a celebração desses rituais, seus mistérios

têm o propósito de garantir a tranquilidade do mundo, "dentro de um espírito de puro jogo".

Huizinga (2001), ao refletir sobre a natureza e o significado do jogo, aponta suas principais características: a primeira, por ser uma atividade voluntária, livre, que, quando sujeita a ordens, deixa de ser jogo; a segunda é a de ser uma atividade que permite se distanciar da vida cotidiana e entrar no mundo da fantasia, do faz de conta. O jogo provoca uma evasão da vida real, é uma ação temporária, que interrompe a satisfação imediata das necessidades e dos desejos da vida comum, e toda criança sabe discernir uma brincadeira do mundo real. A terceira característica é a existência de regras, que, quando desrespeitadas, prejudica o jogo, privando-o de todo e qualquer valor. O jogador que desobedece às regras é chamado de "desmancha-prazeres", pois destrói o mundo mágico, figura mais nítida nas brincadeiras infantis. A quarta característica é todo jogo ser limitado pelo tempo e pelo espaço. Em relação à dimensão temporal, significa uma interrupção do ritmo da vida ordinária e a criação de um ritmo próprio, definido pelas regras do jogo, sejam explícitas ou implícitas. Na dimensão espacial, todo jogo tem um campo previamente definido, seja ele imaginário, virtual ou material. Exemplos desses espaços são: a mesa do jogo, o campo de futebol, campo de tênis, a tela do computador. Todos esses espaços são mundos temporários com caminhos e sentidos próprios, inverso aos costumes cotidianos. Ressalta ainda que o jogo promove a formação de grupos sociais, a vivência comunitária e a capacidade do indivíduo colocar-se no papel do outro.

Outra função do jogo, fundamental no pensar desse autor, seria definida por dois aspectos fundamentais que nele encontramos: *uma luta por alguma coisa ou a representação de alguma coisa*, podendo, também, confundir-se com ela, pois representar significa mostrar, exibir. Então:

> /.../ A criança representa alguma coisa diferente, ou mais bela, ou mais nobre, ou mais perigosa do que habitualmente é. Finge ser um príncipe, um pai, uma bruxa malvada ou um tigre. A criança fica literalmente "transportada" de prazer, superando-se a si mesma a tal ponto que quase chega a acreditar que realmente é esta ou aquela coisa, sem contudo perder inteiramente o sentido da "realidade habitual". Mais do que uma realidade falsa, sua representação é a realização de uma aparência: é "imaginação" no sentido original do termo (HUIZINGA, 2001, p. 17).

A brincadeira tem a ver com as histórias, com a imaginação, com as atividades e as ações que a criança inventa e vivencia no seu meio sociocultural. Esses autores constatam, que desde a tenra infância, manifestam-se os processos de criação exprimidos pelas suas brincadeiras. A menina, ao brincar com a boneca, imagina que é a mãe, ou o menino, que finge ser um super-herói, ambos desenvolvem a capacidade autêntica de criação. Como isso ocorre? A criança, ao brincar, imita as atitudes e comportamentos dos adultos. Porém, na atividade lúdica, ela não faz uma cópia dessa realidade, não reproduz simplesmente o que observou ou viu dos mais velhos ou da televisão; a criança reelabora de forma criativa as experiências vivenciadas. É a combinação desses elementos que representa a criação de uma realidade nova e que responde aos desejos e às aspirações da criança.

Diante do exposto, podemos observar que as concepções do brincar são eivadas de múltiplos

conceitos e significados e de extrema importância para a compreensão dessa riqueza conceitual para dialogar e confrontar com os preceitos das DCNEI, presentes na Resolução CNE/CEB n.05 de dezembro de 2009 e com as orientações do Parecer CNE/CEB n.20/2009.

A partir desse diálogo foi possível perceber uma fragilidade conceitual desses documentos, o que pode implicar concepções e práticas sem subsídios teóricos necessários a promoção de uma educação infantil de qualidade no que diz respeito ao direito ao brincar de toda criança.

# Considerações finais

A relevância desse processo investigativo indica para a importância de todos os envolvidos com a formulação de políticas públicas para a educação infantil bem como os educadores desse nível de ensino busquem reconhecer a complexidade teórica da construção do brincar como um elemento constitutivo da infância no espaço da educação infantil de qualidade.

Esperamos que esses apontamentos relativos ao brincar, à criança, ao arcabouço normativo para a elaboração de propostas pedagógicas para a educação infantil tenham contribuído para o (re)conhecimento da imbricada relação desses elos com as nossas opções pedagógicas.

# Referências


ARELARO, Lisete Regina Gomes. Para onde vai a Educação Infantil no Brasil? Algumas considerações face à nova LDB e à Emenda Constitucional 14/96, In: *Educação Infantil em Tempos de LDB*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 2000, p. 51-63.

AZEVEDO, Janete M. L. *A educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

BETTELHEIM, Bruno. *Uma vida para o seu filho*. 16 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1996.

BRASIL, CNE/CEB. *Parecer n. 20 de 2009. Brasília: MEC/CNE, 2009*. Disponível: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.me

_____. *Resolução n. 05 de 17 de dezembro de 2009*. Brasília: MEC/CNE, 2009. Disponível:http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.me

BROUGÈRE, Gilles. *Brinquedos e companhia*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. A criança e a cultura lúdica. In: Kishimoto, Tizuko M. (org) *O brincar e suas teorias*. 3ª ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

_____. *Brinquedo e cultura*. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2001.

CAMPOS. Maria Malta. A Mulher, a Criança e seus Direitos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, 1999, p. 117-127.

_____. A educação infantil como direito. In: INSUMOS PARA O DEBATE 2 – *Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil*: impactos e perspectivas. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

_____ e ESPOSITO, Yara Lúcia. Educação Infantil: prioridades, metas, estratégias e ações in: III Seminário de Educação Brasileira. CEDES – UNICAMP – Fev./Mar. 2011. Disponível In: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/maria_malta.pdf. Acesso: junho de 2011.

HUIZINGA, Johan. *Homo Ludens:* O jogo como elemento da cultura. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

KISHIMOTO, Tizuko M. *O jogo e a educação infantil*. 4 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2003.

VIEIRA, Lívia M. F. A educação infantil na realidade brasileira contemporânea. In: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. *Veredas* – Formação superior de professores: módulo 7 – volume eletiva 1/ SEE -MG, 2005.

_____. Políticas de educação infantil no Brasil no século XX. In: SOUZA, Gisele. (org.). *Educar na infância*: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.

VIGOTSKI, L. S. *A construção do pensamento e da linguagem*. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

_____ *Imaginação e criação na infância*. São Paulo: Ática, 2009

_____ *A formação social da mente*. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

I Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. e.l.bernardes@hotmail.com

II Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia. UNESP/ Marília. valeriaderesende@hotmail.com

1 Segundo o dicionário Aurélio a palavra **brincadeira** tem diversos sentidos: 1) Ato ou o efeito de brincar; brinco; 2) Divertimento, sobretudo entre crianças; brinquedo, jogo; 3) Passatempo,

entretenimento, divertimento; 4) Folguedo, festa, festança. Em Houaiss, o termo brincadeira tem sentido análogo ao de Aurélio: 1) Ato ou efeito de brincar; 2) Jogo, divertimento, especialmente, de crianças; passatempo. O vocábulo **jogo** em Houaiss significa: 1) atividade cuja natureza ou finalidade é a diversão, o entretenimento; 2) essa atividade, submetida a regras que estabelecem quem vence e quem perde; 3) passatempo, recreação, brincadeira. No Aurélio designa-se: 1) Atividade física ou mental organizada por um sistema de regras que definem a perda ou o ganho: jogo de damas; jogo de futebol; 2) Brinquedo, passatempo, divertimento, etc. Em ambos, o termo brincadeira está associado à idéia de diversão, de jogo, de brincadeira, do ato lúdico.

2 Este termo não tem tradução em português, deriva do inglês do verbo to afford e designa a idéia de que a partir da percepção, tanto os seres humanos quanto os animais, desenvolvem ações que têm origem no objeto demonstrado. A percepção envolve uma ação que se impõe como evidente (Brougère, 2004, p. 68-69).

3 Vigotski provavelmente refere-se a "criança muito pequena" entre 0 e 3 anos e denomina "criança pequena" entre 3 a 6 anos de idade.

**EIXO 4 – EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O direito à educação infantil exige equidade e políticas afirmativas para a redução das desigualdades[1]

**Lindabel Delgado Cardoso**[I]

A Constituição de 1988 trouxe conquistas importantes para a sociedade brasileira no campo dos direitos sociais e, particularmente, na educação, ao definir não só o direito das crianças de 0 a 6 anos à educação infantil, como também por tê-la considerado como primeira etapa da educação básica, rompendo com a herança histórica de políticas públicas para a infância no Brasil apenas como sinônimo de caridade e guarda da criança, com cuidados estritamente ligados à sobrevivência física. Inaugura-se, assim, uma nova fase de entendimento da educação infantil que pressupõe a educação e o cuidado como indissociáveis na formação integral das crianças.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Nº 9.394/96) avançou nessas conquistas, estabelecendo prazo de três anos para que as creches e pré-escolas existentes fossem incluídas no sistema educacional e detalhou melhor o direito à educação infantil:

> Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Dessa forma, a lei não apenas apontou a finalidade da educação infantil na busca do desenvolvimento integral da criança de até 6 anos de idade, mas também definiu o seu papel na complementação da ação educativa da família e da comunidade.

Um dos aspectos importantes dessa lei é o enfoque dado à relação família-escola, em seu no artigo 14, item VI, em que determina que os docentes incumbir-se-ão de "*colaborar com atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade*". A parceria entre família, escola e comunidade é fundamental para o pleno desenvolvimento da criança, principalmente nos seus primeiros anos de vida. No entanto, a família tem tido um papel extremamente secundarizado na educação infantil. Sabemos que, para atingir uma boa qualidade na educação infantil, é indispensável que ela seja construída com a participação dos educadores, todos os profissionais da instituição educativa e contribuição de pais, mães ou responsáveis, assim como das pessoas mais próximas das crianças.

Os pais precisam ser envolvidos e se sentirem co-participantes e não estranhos às ações da escola. É por meio do diálogo e respeito mútuo que professores e pais poderão superar conflitos e tensões nessa tarefa tão importante de educar a(s) infância(s).

A LDB também preconizou a necessidade de profissionalização dos professores de toda a educação básica, destacando a exigência de formação no ensino superior, admitida a formação no ensino médio, na modalidade Normal para o exercício do magistério na educação infantil e anos iniciais da educação fundamental. A formação do educador é essencial no processo de transição das crianças de um vínculo focalizado sobre os pais e a casa para um vínculo compartilhado, que inclui os adultos e o ambiente da escola, além do desafio da construção da proposta pedagógica com base na discussão do currículo da instituição educacional.

O problema é que, passados vinte e quatro anos da aprovação da Constituição de 1988 e dezesseis anos da LDB, ainda há uma grande distância entre o que determina a legislação e o alcance das políticas públicas implementadas no país para efetivar o direito à educação infantil. Nesse ritmo, corre-se o risco de que o tempo para universalizar as políticas para educação infantil seja o mesmo que o da universalização do acesso à educação fundamental no Brasil: foram praticamente cem anos e ainda não vencemos a repetência, a evasão, o baixo aprendizado e a conclusão dessa etapa de ensino, o que, em grande medida, reflete as desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e localização geográfica, principais mazelas das políticas educacionais e da sociedade brasileira como um todo.

Vejamos um estudo sobre As Desigualdades na Educação no Brasil, analisadas pelo relatório de Observação n. 4 (2011), produzido pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão ligado à Presidência da República, quanto ao atendimento na creche e pré-escola em todo o Brasil:

| **Indicadores** | **2005** | | | **2009** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Taxa de frequência à creche: crianças de 0 a 3 anos | Brasil: 13% | | | Brasil: 18,4% | | |
| | | Desigualdades em p.p. | Razão* | | Desigualdades em p.p | Razão* |
| | Preta/Parda: 11,6% Branca: 14,5% | 2.9 | 1,25 | Preta/Parda: 16,7% Branca: 20,2% | 3,5 | 1,21 |
| | Rural: 4,6% Urbana: 15,2% | 10,6 | 3,30 | Rural: 8,9% Urbana: 20,5% | 11,6 | 2,30 |
| | Norte: 5,8% Sul: 16,0% | 10,3 | 2,78 | Norte: 8,3% Sul: 24,2% | 15,9 | 2,91 |
| | 20% + pobres: | 21,4 | 3,61 | 20% + pobres: | 24,1 | 2,97 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 8,2%<br>20% +<br>ricos:<br>29,6% | | | 12,2%<br>20% +<br>rioos:<br>36,3% | | |
| Taxa de frequência á pré-escola de crianças de 4 e 5 anos | Brasil: 63% | | | Brasil: 75% | | |
| | PretaParda:<br>60,6%<br>Branca:<br>65,3% | 4,7 | 10,7 | Preta/Parda:<br>73,6%<br>Branca:<br>76,4% | 2,8 | 1,04 |
| | Rural:<br>44,5%<br>Urbana:<br>67,5% | 23,0 | 1,52 | Rural:<br>63,5%<br>Urbana:<br>77,4% | 13,9 | 1,22 |
| | Norte:<br>49,1%<br>Nordeste:<br>70,9% | 21,8 | 1,44 | Sul: 59,5%<br>Nordeste:<br>79,4% | 19,9 | 1,33 |
| | 20% +<br>pobres:<br>53%<br>20% +<br>ricos: 87% | 34,0 | 1,64 | 20% +<br>pobres:<br>68%<br>20% +<br>ricos: 92% | 24,2 | 1,36 |

Fonte: PNAD/IBGE

*A razão significa quantas vezes o membro de um grupo terá a mais de chance de acessar o evento em estudo, quando comparado às chances de um membro do outro grupo.

A partir dos dados reunidos no quadro anterior, é possível verificar que, no Brasil, a taxa bruta de frequência das crianças de 0 a 3 anos de idade na educação infantil, em 2005, era de 13% e, em 2009, passou para 18%. Esses dados mostram que, embora tenha crescido, ainda é muito baixo o atendimento na educação infantil das crianças dessa faixa etária. Entretanto, se verificarmos o atendimento entre ricos e pobres, veremos que a taxa de frequência das crianças 20% mais ricas, em 2005, era de 29,6 % e, em 2009, passou para 36,6%. Já a taxa de frequência das crianças mais pobres que, em 2005, era de 8,2%, em 2009, passou para 12,2%.

Portanto, embora a diferença entre ricos e pobres tenha diminuído nesses quatro anos, as crianças ricas têm três vezes mais chances de acesso à educação infantil do que as crianças pobres, o que demonstra o grave problema da educação infantil no Brasil, ou seja, a íntima relação entre desigualdades sociais e desigualdades educacionais, o que sugere o acanhamento das políticas públicas na educação infantil.

A desigualdade também se faz presente entre crianças que habitam diferentes regiões do país. Por exemplo, as crianças da Região Norte têm quase três vezes menos chance de acesso a vaga na creche, se comparadas com crianças da Região Sul do país. A taxa de frequência na creche de crianças da Região Norte do país, em 2005, era de apenas 5,8% e, em 2009, cresceu para 8,3%. Já as crianças da Região Sul, cuja taxa de frequência, em 2005, era de 16%, em 2009, passou para 24,2%.

As diferenças também deixam em desvantagem as crianças negras e pardas, comparadas com as crianças brancas. Enquanto o percentual de atendimento na creche das crianças brancas, em 2005, era de 14,5% e, em 2009, cresceu para 20,2%, entre as crianças negras e pardas, em 2005, o percentual de frequência era de 11,6% e, em 2009, era de 16,7%, o que evidencia que as diferenças étnico-raciais funcionam como fonte de discriminação.

Quanto ao atendimento na educação infantil para crianças de 4 e 5 anos, persistem também as mesmas desigualdades citadas no atendimento de crianças de 0 a 3 anos: entre diferentes classes sociais, de localização geográfica e na questão étnico-racial, porém, numa proporção menor, como podemos ver no quadro anterior, uma vez que tem crescido o atendimento de crianças dessa faixa etária em todo o país. Em 2005, era 63% a taxa de atendimento de crianças de 4 a 6 anos em todo o país e, em 2009, passamos para 75%.

Num país com alto índice de desigualdade social, o tempo é um recurso precioso e os dados nos mostram que não temos conseguido acelerar as políticas públicas para mudar radicalmente esse cenário de injustiça social, que tem submetido parcelas significativas de nossa população, especialmente grandes contingentes de crianças nos seus primeiros anos de vida, a condições precárias de existência e situações restritivas ao pleno desenvolvimento do potencial humano.

A educação das crianças nessa faixa etária é uma tarefa difícil e complexa e essa responsabilidade não pode ser assumida isoladamente pela família nem tampouco somente pela escola. A aprendizagem da criança inicia-se muito antes de sua entrada na escola. Desde o primeiro dia de vida ela já está exposta à cultura e à presença do outro, que se torna o mediador entre ela e a cultura. Na aprendizagem, o contato com o outro, com as relações humanizadas, é fator essencial para provocar o desenvolvimento da criança, e mais do que isso, o desenvolvimento é conquista e resultado da qualidade dessas interações. A escola surgiu como local privilegiado para esse desenvolvimento, pois é onde o contato com a cultura se faz de forma intencional e planejada. De acordo com Bock (2009), a Educação passa também a ser vista como processo social sistemático de construção da humanidade.

## Mudanças recentes na legislação educacional

Tendo como pano de fundo as desigualdades apontadas no atendimento da educação infantil no país, é importante que estejamos atentos sobre quais são as garantias das políticas educacionais para a primeira infância? Qual o lugar reservado às crianças. A infância exige políticas públicas não apenas universais, mas também de equidade, com políticas afirmativas no tempo presente, ou seja, nos dias de hoje e não apenas no futuro, pois a infância é um tempo da vida fugaz, que passa e não volta mais.

Em 2006, as crianças de 6 anos passaram a ter o direito à educação obrigatória com a implantação do ensino fundamental de nove anos. Em 2009, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 59, que ampliou a obrigatoriedade da educação pública no Brasil para crianças de quatro e cinco anos de idade na educação infantil, até o ensino médio, para os jovens de até dezessete anos. Assim, passam a ser obrigatórios por lei quatorze anos de educação básica no Brasil.

Esta é uma meta audaciosa que exigirá uma grande expansão das matrículas nas redes de ensino público em todo o país, o que significa trazer mais 3,96 milhões de crianças e jovens para a rede pública, como mostram os estudos de Pinto e Alves (2010). De acordo com esses estudos, deverão ser criadas, até 2016, mais de 1,5 milhão de matrículas para crianças de 4 e 5 anos na educação infantil, mais 1,6 milhão de matrículas para jovens de 15 a 17 anos, e em torno de 762 mil vagas na educação fundamental, sendo necessário um investimento na ordem de R$ 7,9 bilhões. Contudo, é necessário observar que as crianças que hoje têm 4 e 5 anos, em 2016 já estarão com 7 e 8 anos e já perderam a oportunidade de ter frequentado a educação infantil.

Tornar obrigatória, até 2016, a educação das crianças e jovens, dos 4 aos 17 anos, implicará a garantia do acesso à educação como direito público subjetivo, podendo a autoridade competente ser responsabilizada judicialmente na ausência da vaga, o que demandará dos gestores educacionais prioridade na destinação dos recursos públicos para o cumprimento dessa obrigação constitucional, complementação de recursos da União aos Municípios e Estados que, comprovadamente, não tiverem recursos para o cumprimento dessa meta e exigirá ampliação dos recursos para o financiamento da educação em todo o país.

Embora tendo clareza da importância e necessidade da meta estabelecida pela EC 59, não se pode perder de vista a situação do atendimento das crianças de 0 a 3 anos no Brasil, seus limites, problemas e a lentidão na implementação das políticas públicas para essa primeira etapa da educação infantil, numa sociedade com tamanha desigualdade e injustiça social.

A questão que se coloca é: como atender à determinação da EC 59 e não retroceder na garantia do direito das crianças de 0 a 3 anos à educação infantil nos próximos anos? Crescer a passos lentos também será problemático dado o nosso estágio atual de dificuldades. Como e quando enfrentaremos as desigualdades existentes na educação infantil desde a mais tenra idade?

A seguir, trataremos dos principais argumentos que fundamentam políticas públicas afirmativas de equidade na busca da redução das desigualdades nas condições de desenvolvimento da primeira infância.

# Políticas públicas na educação infantil: igualdade de oportunidades e equidade nas condições de desenvolvimento da primeira infância

Neste início de século, a sociedade brasileira vem participando e acompanhando um intenso debate sobre o Ensino Superior do país que, acreditamos, traz elementos essenciais para uma nova concepção de políticas públicas e guarda estreita relação com os dilemas da etapa inicial da educação básica, que são o direito das crianças de até 3 anos à educação infantil e a redução das desigualdades.

Estamos nos referindo especialmente às políticas afirmativas que estabelecem as cotas, um sistema de reserva de vagas com base no critério étnico-racial para o acesso ao ensino superior. O julgamento favorável do Supremo Tribunal Federal – STF às cotas étnico-raciais no ensino superior, em abril de 2012, trouxe elementos que vão auxiliar a esclarecer o alcance das políticas educacionais no país, bem como a legitimidade das ações afirmativas que atingem grupos sociais determinados, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas.

Ao julgar a questão da constitucionalidade dos programas de ação afirmativa em questão, o STF revisitou o princípio da igualdade na Carta Magna de 1988, examinando-o em seu duplo aspecto, formal e material, tomando por base o artigo 5º da Constituição, que assegura: *"todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza"*.

Numa sociedade de classes como a brasileira, essa 'igualdade' formal, tomada ao pé da letra, significa simplesmente a manutenção das desigualdades e o aprofundamento da dominação dos pobres pelos ricos. Entendimento semelhante teve o STF ao considerar, em seu relatório, que o constituinte de 1988 não se restringiu a proclamar solenemente, em palavras grandiloquentes, a igualdade de todos diante da lei, mas advertiu:

> [o constituinte] buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro – a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais. Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. (LEWANDOWSKI, 2011, p. 4)

Os argumentos utilizados pelo poder judiciário na interpretação da Constituição, quanto ao princípio da igualdade de todos diante da lei, esclarecem que essa igualdade não pode ser

interpretada apenas como formal, mas pressupõe a igualdade material. Portanto, a igualdade só é possível quando os diferentes são tratados de forma diferenciada. Segundo Roberto Amaral (2012), de acordo com a formulação marxiana: "*De cada um de acordo com suas possibilidades, a cada um de acordo com suas necessidades" – parece-me a mais correta e a única de corte humanista*".

Diante dessas colocações, podemos depreender que o mesmo princípio de igualdade que é válido no reconhecimento do direito ao acesso ao ensino superior — com a necessária expansão de matrículas no ensino superior público e privado, e também a atuação do Estado com políticas afirmativas — também pode ser igualmente válido para as famílias/crianças das camadas populares no acesso à educação infantil, na sua primeira etapa da educação básica.

Esse entendimento leva em consideração principalmente a constatação de que o desenvolvimento infantil se dá desde o nascimento em todos os aspectos, cultural, social, biológico e, para garantir o direito à educação, é necessário dedicar uma atenção educacional maior do Estado voltada para a formação de todos os indivíduos desde a mais tenra idade. Dentro de uma concepção sistêmica da educação, temos que fazer valer o princípio da igualdade, da equidade e da justiça social da creche à universidade.

Ao postular essa possibilidade de investimento na educação infantil, destacamos especialmente o fato de o país viver um período virtuoso na economia e possuir reais condições de ir além ao enfrentamento das desigualdades sociais.

Nesse sentido, precisamos questionar as verdades absolutas e reconhecer que as desigualdades históricas neste país não têm tido eco nas políticas públicas para a infância, especialmente para as crianças de até 3 anos, com potencialidades que não podem ser desconsideradas numa fase de vida tão importante, início da humanização do indivíduo. Por isso, entendemos que os argumentos apontados no julgamento favorável às políticas afirmativas de cotas étnico-raciais para o acesso às universidades guardam semelhança com a necessidade de viabilizarmos políticas afirmativas também para a primeira infância.

Ainda atentos aos pontos fulcrais desse relatório do STF, verificamos, na argumentação apresentada, o entendimento de que a adoção de políticas afirmativas, ao se destinarem à superação de uma perspectiva meramente formal do princípio da isonomia, conquista um status integrador do próprio cerne do conceito de democracia, fortalecendo-a.

O debate das cotas no ensino superior representa um marco histórico no país, um divisor de águas, em que podemos vislumbrar e combinar as políticas sociais universais e afirmativas como reais tentativas de acelerar a redução das desigualdades e dar prioridade à garantia de direitos humanos fundamentais à população que sofre as injustiças sociais, educacionais, étnico-raciais, de gênero e de localização geográfica.

Os autores que dão sustentação à argumentação proposta no referido relatório do juiz são os estudiosos Boaventura de Souza Santos e Dalmo Dallari (2012). Um exemplo desse suporte teórico ao qual nos referimos pode ser identificado no trecho que se segue, quando o relator destaca que:

> (...) temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades. (LEWANDOWSKI, 2011, p.06 *apud* SANTOS, sd)

A menção à perspectiva de Dalmo de Abreu Dallari, nessa mesma linha de argumentação de Lewandowski, ocorre na advertência desse estudioso sobre o fato de que a ideia de democracia, nos dias atuais, exige a superação de uma concepção mecânica, estratificada, da igualdade, uma vez que, no passado, esta era definida apenas como um direito, sem que se cogitasse, inclusive sua conversão em uma possibilidade.

Nessa direção, o relator destaca no relatório:

> O que não se admite é a desigualdade no ponto de partida, que assegura tudo a alguns, desde a melhor condição econômica até o melhor preparo intelectual, negando tudo a outros, mantendo os primeiros em situação de privilégio. (LEWANDOWSKI, 2011, p. 6, *apud* DALARI, 2005)

Outro argumento utilizado pelo relator do STF na defesa das cotas étnico-raciais para ingresso no Ensino Superior é baseado no conceito da justiça distributiva, que tem como objetivo a transformação do direito à isonomia em igualdade de possibilidades, sobretudo no tocante a uma participação equitativa nos bens sociais. O relator assevera que só ela permite superar as desigualdades, mediante uma ação estatal contundente para corrigi-las, realocando os bens e oportunidades em benefício da coletividade. (LEWANDOWSKI, 2012, p. 7)

Na visão do relator, no que tange aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, a Constituição garantiu vários instrumentos jurídicos para efetivá-los plenamente, prevendo, portanto, a justiça distributiva. Contudo, ele ressalta que essa forma de ação estatal em relação à garantia dos direitos básicos da pessoa humana não avança sem resistências: "*(...) a adoção de um novo princípio de justiça distributiva possivelmente criará conflitos entre reivindicações baseadas nos velhos e nos novos princípios*". (LEWANDOWSKI, 2012, p. 8, *apud* ROSENFELD)

No caso das cotas no Brasil, temos acompanhado o quanto esse tema é polêmico e desperta conflito de interesses, tanto nos argumentos de defesa do *status quo,* contrapondo-se à medida das cotas, como nos argumentos favoráveis às cotas, na busca de alteração da situação injusta em que vivemos. A título de ilustração, podemos citar o Programa Bolsa-família, um programa de distribuição de renda voltado à inclusão social que divide opiniões, suscitando muitos argumentos favoráveis, assim como muitos contrários.

A partir da interpretação da lei, o juiz enfatiza que, sob a ótica da justiça distributiva, ao levar em conta a realidade de estratificação social, essa política não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça que pretende promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram constrangidos a viver na periferia da sociedade.

O conceito de políticas de ação afirmativa é explicitado como um conjunto de ações, públicas ou

privadas, que considerem aquelas características que vêm sendo responsáveis por negar aos desiguais o acesso ao exercício de um direito fundamental de cidadania e que tem se tornado privilégios para poucos e exclusão para muitos. Em outras palavras, é uma ação de discriminação positiva, uma política que busca enfrentar as desigualdades e as injustiças sociais.

Corroborando com essa discussão, o relator acrescenta a definição de políticas de ação afirmativa que consta do art. 2º, II, da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil em 1968, segundo o qual ações afirmativas são:

> (...) medidas especiais e concretas para assegurar como convier o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais de indivíduos pertencentes a estes grupos com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

A adoção de políticas de ação afirmativa tem como objetivo a garantia dos direitos e da igualdade material e não apenas da igualdade formal do ser humano, concepção que muda a forma de encarar os direitos básicos da pessoa humana, para além do mero discurso.

O próprio conceito de políticas sociais/políticas públicas pressupõe escolhas, definição de prioridades e opções políticas que envolvem conflitos e tensões, como aponta a literatura crítica contemporânea. Segundo Rosemberg (2001), tende-se a caracterizar as políticas públicas como intervenção do poder público na definição de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade.

Os interesses e compromissos que orientam as opções do Estado ainda emergem de um processo permanente de escolhas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões de vários segmentos sociais, os funcionários do aparato técnico-burocrático do Estado, o congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e suas corporações.

O conflito entre diferentes interesses e necessidades, as tensões e pressões e os processos de escolhas das prioridades e de negociações são partes indissociáveis das políticas públicas. Como afirma Arroyo (2010):

> Pretender elaborar, escolher e implementar políticas de consenso na área dos direitos negados, da produção histórica das injustiças e desigualdades sem confrontos é ingenuidade. Sobretudo quando os próprios coletivos feitos desiguais se afirmam na cena política, pública. Porém, formular políticas despolitizadas, geri-las na paz e no consenso e silenciamento de tensões é mais fácil e mais "eficiente" para visões e práticas de gestão despolitizantes. (p. 1.414)

Outro conceito entranhado nessa discussão que ganhou importância entre pesquisadores e cientistas sociais nos últimos anos e que está diretamente ligado aos conceitos de políticas públicas, justiça, igualdade e democracia, é o conceito de equidade. O conceito de equidade, segundo Ronca (2007):

> (...) refere-se a um princípio que deve reger as políticas públicas, pois implica na superação das diferenças que não são aceitáveis do ponto de vista ético. A iniquidade na sociedade atual consiste na persistência sistemática de diferenças desvantajosas entre grupos e indivíduos na sociedade onde essas diferenças são eticamente inaceitáveis principalmente porque apresentam relação causal com as diferenças de classe.

Iniquidade significa a situação perversa, extremamente injusta, exatamente o contrário da equidade, que deve reger as políticas públicas em um país marcado pelas desigualdades. O conceito de equidade tem servido de referência em documentos da legislação educacional atual, como podemos verificar abaixo:

> A Equidade alude à importância de tratar de forma diferenciada o que se apresenta como desigual no ponto de partida, com vistas a obter desenvolvimento e aprendizagens equiparáveis, assegurando a todos a igualdade do direito à educação.
>
> Na perspectiva de contribuir para a erradicação da pobreza e das desigualdades, a equidade requer que sejam oferecidos mais recursos e melhores condições às escolas menos providas e aos alunos que deles mais necessitem. Ao lado das políticas universais, dirigidas a todos sem requisito de seleção, é preciso também sustentar políticas reparadoras que assegurem maior apoio aos diferentes grupos em desvantagem.
>
> (Parecer CNE/CEB, 2010, seção 1, p. 34)

Do ponto de vista institucional e político-pedagógico, as condições objetivas estão propícias[2] para que possamos selar compromisso com ousadia na elaboração de políticas públicas de forma participativa, que enfrentem as desigualdades no campo educacional e promovam a equidade. Dessa maneira, nesse momento da discussão, levantamos o seguinte questionamento: por que não buscarmos a participação de pais/mães e crianças na elaboração de políticas públicas para infância enquanto coletivos que padecem as desigualdades e anseiam por justiça e equidade?

Ora, se a criança se constitui e é constituída no processo das relações sociais, uma construção histórica, social e cultural de sua existência, não caberia a todos — e isso inclui cada um de nós — recriar continuamente o mundo e garimpar o potencial humano de nossa espécie, de tal modo que prevaleça a humanidade sobre os instintos primitivos e selvagens do homem?

Como destaca Rosemberg (2001, *apud*, Campos, 1997): os serviços de educação infantil possuem um duplo sentido ou objetivo. Tais serviços referem-se a políticas para infância e políticas para igualdade de oportunidades para homens e mulheres. Esse duplo objetivo da educação infantil tem marcado a história de sua reivindicação no Brasil.

Entretanto, combinar as políticas para a infância com a participação da mulher no mundo do trabalho não pode substituir as condições materiais, humanas e subjetivas necessárias para o desenvolvimento infantil integral das crianças e o pleno exercício da maternidade-paternidade, principalmente nas condições de existência da primeira infância, período da socialização primária, especialmente na infância popular.

Em nome da independência financeira, ou até mesmo da sobrevivência econômica, não podemos concordar com a expropriação da família no seu papel essencial de educação e cuidado das crianças pequenas. As políticas públicas de educação infantil têm um papel fundamental na garantia dos direitos da infância e de suas famílias, mas não podem e não devem substituir o papel da família. A escola precisa potencializar seu espaço de formação humana de forma compartilhada com a família e/ou responsáveis pela educação da criança.

Em uma sociedade marcada por vários indicadores de desigualdades, as condições de vida, com ou sem a inserção das mulheres das camadas populares no mundo do trabalho, por vezes são tão precarizadas e desumanizadas que não podem ser desconsideradas, se estivermos sensibilizados na denúncia dessa situação e anúncio de um novo patamar de humanização e ressignificação do papel da infância e da maternidade/paternidade na nossa sociedade, no compartilhamento dessa responsabilidade com políticas públicas educacionais adequadas.

Não cabe neste momento histórico — e não podemos admitir — uma participação autoritária, unilateral e/ou secundarizada da família na educação das crianças na escola, assim como não se pode admitir o desprezo ou o preconceito da escola em relação às famílias das camadas populares, pois pressupõe total desconhecimento sobre o processo de desenvolvimento humano nos seus primeiros anos de vida.

Portanto, as políticas para a infância estão diretamente ligadas à garantia de direitos de cidadania envolvidas na relação criança-escola-família, especialmente no que se refere às mulheres/mães, assim como aos pais e/ou responsáveis, enquanto sujeitos políticos ativos do processo de maternidade/paternidade, e responsáveis pela educação do ser humano.

É indispensável buscar a refundação político-democrática do Estado e exigir a presença dos protagonistas da educação infantil na definição das políticas, seus critérios, sua natureza e necessidades, como afirmam Arroyo (2010):

> A refundação político-democrática do Estado, do público e das suas organizações e políticas exige a presença desses atores políticos que não mais esperam pacientes e agradecidos políticas benevolente contra as desigualdades, mas já mostraram sua capacidade de equacioná-las e de lutar para sua superação, mostrando e atacando os processos de sua produção histórica. Sua presença como sujeitos políticos, de políticas redefine o campo das políticas, seus critérios, prioridades e sua natureza. De políticas compensatórias, distributivas, corretivas das desigualdades que o mercado, a concentração da terra, da renda e do espaço, do conhecimento e do poder produzem, esses coletivos defendem políticas afirmativas, de diferenciação positiva, não genérica. Políticas focadas, contextualizadas. Políticas de reconhecimento e não de compaixão com os desiguais porque inferiores em classe, etnia, raça, gênero, campo ou periferia. (p. 1.415)

Precisamos de políticas de reconhecimento e não de compaixão com os desiguais. Políticas que questionem as raízes das desigualdades e não apenas respeitem as diferenças.

Trazendo a discussão das políticas afirmativas para o direito das crianças de até 3 anos de acesso

à Educação Infantil, é possível apontar a necessidade de combinarmos as políticas universais com políticas públicas de ações afirmativas também para a educação infantil no atendimento das necessidades das crianças e suas famílias na complexa tarefa de educação das crianças nos primeiros anos de vida.

Ao tratarmos de algumas das especificidades dessa faixa etária, devemos considerar que a fragilidade do bebê humano no momento do nascimento e a sua dependência em relação ao adulto para sobreviver fazem dele o mais indefeso dos mamíferos. Estudos mostrados por Pino (2005, *apud* Wallon, 1942) apontam a desvantagem da criança em relação a macacos da mesma idade até o momento da constituição da fala da criança.

Segundo Pino (2005), os mecanismos genéticos ditos "instintivos" que regulam as funções responsáveis da precoce autonomia do bebê no mundo animal não operam da mesma maneira no caso do bebê humano. No mundo animal, a natureza se encarregou de prover as fêmeas genitoras de condições para satisfação das necessidades vitais das crias, diferente do mundo humano, em que o conjunto de ações necessárias para garantir a sobrevivência e o desenvolvimento do bebê depende das condições e da livre e voluntária iniciativa da mãe e/ou dos responsáveis, o que mostra a exigência de uma série de condições físicas, sociais, culturais e afetivo-emocionais favoráveis da família ou responsáveis para garantir a vida saudável do bebê humano.

A natureza do desenvolvimento humano é sempre biológica e cultural. Desde o nascimento, a criança não pode ser dissociada da cultura em que está inserida, nem das condições materiais de desenvolvimento que lhe são oferecidas nos diversos espaços sociais nos quais ela convive. A concepção de criança vigente em seu grupo social implicará em como o bebê será acolhido pela família, crianças e comunidade, rituais de cuidado, de alimentação e de higiene, de rotina do dia a dia, elementos determinados pela cultura.

São nesse grupo constituído, com a história de práticas culturais, trajetórias no mundo do trabalho, com uma determinada organização social e identidades, que o bebê vai constituir sua própria identidade e vai se desenvolver como um ser de cultura.

Lembrando Wallon, a interação entre fatores orgânicos e fatores sociais é que define as possibilidades e os limites de desenvolvimento da criança. Os aspectos motor, afetivo e o cognitivo relacionam-se entre si profundamente, a cada momento, e dão como resultado a pessoa individual e única.

A ação mediadora dos adultos na relação com as crianças pode potencializar ou acanhar as possibilidades reais de aprendizagem e desenvolvimento da criança. Segundo Lima (2003):

> O desenvolvimento da criança está diretamente relacionado com a diversidade e qualidade de experiências que ela tem oportunidade de vivenciar. Estas experiências dependem da constituição do contexto em que a criança vive e, principalmente, do que lhe é tornado acessível pela ação mediadora dos adultos que se ocupam dela. (...) Os adultos estabelecem limites e oferecem possibilidades de ação para as crianças, de acordo com o que eles acham que elas podem fazer. (p. 26)

O conceito de criança presente em cada cultura adulta influirá nos limites e possibilidades à ação da criança. Além da necessidade do adulto ressignificar a concepção de infância, de preferência revisitando a sua própria infância, faz-se indispensável entender os tempos na e da infância no momento histórico presente. Essa é uma tarefa para todos que atuam na educação e cuidado da criança. Retomando Lima (2003):

> É um direito da criança viver sua infância. Para que ela exerça este direito é necessário, antes de mais nada que o mundo adulto compreenda, em profundidade, o que é ser criança pequena e como a criança se expressa. O papel do adulto no desenvolvimento infantil não é o de controle, mas sim o de orientação. Para orientar é necessário compreender e entender as linguagens da criança pequena e isto implica em também e, sobretudo, participar da riqueza da infância. (p. 29)

A infância é um tempo da vida humana com características diferenciadas do ciclo da vida adulta. A convivência contínua entre adultos e crianças provoca aprendizagens significativas, que podem ser mais positivas ou mais negativas e produzem modificações tanto no comportamento do adulto como no da criança. Portanto, é muito importante um olhar especial em relação à família e a criação de espaços compartilhados de formação. Nesse aspecto, Szymanski (2000) tem contribuições essenciais ao ressaltar a família como lócus educacional na formação das novas gerações. Segundo a autora, para isso precisamos considerar que: *"(...) o ponto de partida para um trabalho sistemático com a família é a consideração dessa instituição como construção social e histórica e com uma missão socializadora que lhe foi imposta pela sociedade"*.

Queremos enfatizar a necessidade de um trabalho sistemático e planejado com as famílias, articulado com as políticas sociais e coordenado pelas políticas educacionais junto aos programas de Educação infantil, abrindo nova agenda política.

Ainda de acordo com as reflexões de Szymanski (2000) sobre a família, precisamos transcender o mito de sua capacidade "natural" de educar seus filhos na suposição de informações e habilidades que muitas vezes os pais e mães não têm. Essa suposição ainda se faz presente nas políticas públicas, especialmente nas instituições educacionais para a infância e, principalmente, na frágil relação entre escola e família. É necessário planejar parcerias entre essas duas instituições para promoção da educação da(s) criança(s).

Vigotski considera a criança como um ser cultural, de tal forma que a cultura é vista como definidora da condição humana, ou seja, como matéria-prima do desenvolvimento humano, denominado por ele como desenvolvimento cultural. Trata-se do processo de transformação do ser biológico da criança, desde o seu nascimento, em um ser cultural, processo esse mediado pelo outro.

Dessa forma, na sua concepção sócio-histórica, o desenvolvimento da espécie *homo sapiens* é a história da sua humanização e o desenvolvimento do indivíduo é a história da humanização de cada membro dessa espécie, de tal maneira que a história particular de cada indivíduo é um caso particular da história geral dessa espécie, assim como a história da espécie pressupõe a do indivíduo. (PINO, 2005)

Os dois processos de humanização, da espécie e do indivíduo, são tarefas do coletivo e confundem-se com o processo de produção, apropriação e socialização da cultura promovida no universo das relações sociais. Por isso, o acesso à cultura, à educação e à ciência pelo conjunto da sociedade é imprescindível, especialmente na atenção, proteção e educação necessárias na relação adulto-criança, nos primeiros anos de vida da criança.

Assim, com base nas reflexões expostas, podemos afirmar que é urgente a promoção de políticas públicas afirmativas de educação infantil que garantam não somente melhoria nas condições materiais necessárias ao desenvolvimento humano (tanto na dimensão individual quanto na coletiva) das crianças de até três anos de idade, mas também que sejam articuladas às políticas educacionais voltadas ao direito à educação infantil nessa fase da vida, com a criação de espaços de diálogos e formação entre crianças, educadores, pais/mães no interior das instituições de educação infantil, que apóiem e promova condições para construção de novos marcos de relações sociais, considerando as particularidades da primeira infância, o compromisso com a emancipação social e a superação da desigualdade social.

# Referências bibliográficas


AMARAL, Roberto. **Política de Cotas: No Brasil, a pobreza tem cor**. Carta Capital. Política. Acesso em 01/06/2012.

ARROYO, Miguel G. **Políticas Educacionais e Desigualdades; à procura de novos significados.** Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas:: CEDES, vol. 31, n. 113, out. – dez 2010.

BOCK, Ana Mercês. **Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia**/Ana mercês Bahia Bock, Odair Furtado, Maria de Lourdes Trassi Teixeira – 14a edição – São Paulo; Saraiva, 2009.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** *(LDB)*. Lei Federal n 9.394, de 26/12/1996.

_____. **Plano Nacional de Educação** *(PNE)*. Lei Federal 10.172, de 09/01/95.

_____. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação infantil**. Volume 1 e 2, Brasília, 2006.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília.

_____. **Emenda constitucional 59**. Brasília, 2009.

CAMPOS, Maria Malta. **A Educação Infantil frente seus Desafios**. Fundação Carlos Chagas, Rio de Janeiro: Difusão de Idéias, maio de 2009.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Arguição de Descumprimento de preceito Fundamental 186 Distrito federal**. STF – Superior Tribunal Federal (Relatório de julgamento sobre as cotas étnicas raciais), 2012.

LIMA, Elvira Souza. **A criança pequena e suas linguagens**. GEDH – Grupo de Estudos do Desenvolvimento humano, São Paulo, Editora Sobradinho, 2003.

PINO, Angel. **As Marcas do Humano:** as origens da constituição cultural da criança na perspectiva de Lev. S. Vigotski. São Paulo: Cortez, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende, ALVES, Thiago. **Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade?** Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação (Esforce) – v.4, n. 7, jul./dez. 2010 – Brasília: CNTE, 2007.

RONCA, Antonio Carlos. **Educação e Qualidade Social:** Direito de todos. Conferência Estadual de Pernambuco em 17/12/2007.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Avaliação de Programas, Indicadores e Projetos em Educação infantil. Revista Brasileira de Educação**, nº 16, jan/fev/mar/abr/2001.

SZYMANSKI, Heloísa. A família como um lócus educacional: perspectivas para um trabalho psicoeducacional, in: **Revista brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.81, nº.197, Brasília, 2000.

I Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP. lindabeldelgado@gmail.com

1 Este trabalho é proveniente de discussão realizada no processo de qualificação do curso de doutorado do Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: Psicologia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. Antonio Carlos Caruso Ronca, com apoio da CAPES.

2 A presidenta Dilma lançou em 14/05/2012 o programa do governo federal Brasil Carinhoso que vai beneficiar 2 milhões de famílias e 2,7 milhões de crianças que vivem na extrema pobreza. O Bolsa-família passa a ser ampliado para garantir que cada família que tenha pelo menos uma criança com até 6 anos e onze meses de idade, cada pessoa dessa família tenha renda mínima superior a R$ 70,00 por pessoa, além de construção de 1.512 creches até 2014, parceria com as prefeituras, além da ampliação de programas de saúde do escolar e medicamentos gratuitos para infância.

**EIXO 4 – EDUCAÇÃO INFANTIL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Educação Infantil e políticas municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: o que revelam os textos legais

**Maria Fernanda Rezende Nunes[I]; Gabriela Barreto da Silva Scramingnon[II]; Priscila de Melo Basilio[III]**

## Introdução

Entender a política educacional de um município é perceber como o sistema de ensino, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, traduz as concepções de educação para os diferentes sujeitos que nele habitam, considerando o universo social, cultural e econômico dos atores envolvidos. De acordo com o Art.11, inciso III e IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, é de incumbência dos municípios "baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino."

Este artigo tem como objetivo discutir as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino desenvolvem para atender à Educação Infantil, tendo como foco os fatores considerados ou não nas normas e deliberações dos Conselhos Municipais de Educação (CME) para o funcionamento dessas instituições. Aborda parte dos resultados de uma pesquisa que teve como objetivo realizar um diagnóstico das estratégias de atendimento à Educação Infantil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

A análise das deliberações formuladas pelos CME da Região Metropolitana permite uma aproximação das identidades da Educação Infantil nos textos municipais. Estes documentos explicitam, a partir de suas orientações, as concepções que permeiam suas políticas de atendimento.

Segundo Le Goff (1996, p.45), "um documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que detinham o 'poder' no momento em que foi elaborado". Os sistemas de ensino são formados por pessoas que carregam suas concepções, suas histórias, que influenciam diretamente aquilo que constroem, e estas concepções ficam explícitas nos conteúdos destes documentos quando expressam as normas para o credenciamento, a autorização e o funcionamento das instituições de Educação Infantil.

Inicialmente, apresentaremos a metodologia utilizada na pesquisa. Posteriormente destacaremos o

papel do CME como importante instrumento do sistema municipal de ensino para a garantia de uma educação de qualidade. Em seguida, apresentaremos a análise das deliberações. Este exercício possibilitou-nos identificar temas recorrentes nos textos legais, que destacamos a seguir, agrupados nas seguintes categorias: (I) organização e funcionamento; (II) profissionais que compõem o quadro funcional das instituições de Educação Infantil; (III) espaço físico, materiais e instalações.

# Metodologia

O presente estudo desenvolveu-se por meio da abordagem qualitativa. Foi realizada pesquisa de campo junto aos conselhos e secretarias de educação dos 17 municípios metropolitanos. Tendo como referência as políticas públicas, os dados foram coletados por meio de entrevistas e de análise documental das deliberações municipais. A opção pelo levantamento dos textos deliberativos foi permeada pelo desejo de que esse material pudesse trazer, tanto para a pesquisa como para os administradores municipais, o que não se pode ver, o majoritário, a paisagem social (Villsante, 1996).

O caminho de acesso às deliberações foi o CME, órgão importante na democratização das políticas públicas e na contribuição para uma maior transparência na gestão educacional do município, lócus da formulação dos textos educacionais. Segundo Cury (2000, p.45) os conselhos não devem se constituir como:

> (...) órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação. Eles são elos de ligação entre Estado e Sociedade. (...) Eles participam de uma dinâmica política que ultrapassa o setor educacional, podendo se constituir em um espaço tanto de avanço na consecução das finalidades da educação brasileira como de retardo desses objetivos.

Todos os municípios que compõem a Região Metropolitana participaram da pesquisa e, por ocasião da coleta de dados, já haviam criado sistemas de ensino próprios. O trabalho de campo começou no segundo semestre de 2008, quando uma equipe de pesquisadores iniciou o levantamento do material produzido pelos CME.

No primeiro momento, a pesquisa realizou-se por meio dos sítios eletrônicos das prefeituras, tendo-se constatado a insuficiência dessa fonte para a busca de subsídios relativos à legislação municipal, uma vez que não foram localizadas quaisquer informações sobre os conselhos, bem como sobre as disposições legais formuladas. Como veremos, a seguir, chegar aos CME não foi tarefa fácil: além das parcas informações contidas nos sítios eletrônicos (dos 17 municípios da Região Metropolitana, apenas um fazia referência ao conselho), a defasagem das informações existentes foi outro fator que não nos ajudou na busca de elos que conduzissem aos textos municipais. Também chamou a atenção o fato de a maioria dos diários oficiais municipais – outra pista importante, fonte de consulta privilegiada – não estar disponível em formato eletrônico. Tornar públicos os atos da administração municipal é uma das ações que denotam o nível de institucionalização dos CME no controle da oferta educacional. A falta de transparência e o não-

conhecimento das deliberações, bem como das condições em que foram criadas, podem provocar retrocessos importantes no processo de democratização do acesso às informações.

Dos 17 municípios pesquisados, apenas 5 disponibilizaram os documentos legais: Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Rio de Janeiro e São Gonçalo. Diversos foram os impedimentos para a obtenção deste material: a exigência, por parte dos representantes municipais, de uma consulta ao procurador do município para a disponibilização do texto da deliberação à equipe de pesquisa, por exemplo, retrata como a coisa pública é pouco compreendida como tal. Da mesma forma, vários representantes municipais ignoram os textos legais ou entendem que estes são destinados exclusivamente à rede privada e, por isso, não devem ser passíveis de socialização. Houve casos em que os textos estavam em processo de construção.

Ao analisarmos os textos das deliberações municipais, consideramos o contexto de formulação e os avanços legais, no que tange ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos.

# O Conselho Municipal de Educação: questões do ponto de partida

Um novo rumo vem sendo dado para a administração da educação. Novas metas, como gestão democrática, mobilização social e descentralização financeira, técnica e pedagógica são definidas e consolidadas pela Constituição, cuja regulação maior se encontra na LDB/96. Pois a gestão democrática é um processo que se executa a partir das dinâmicas sociais. "A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência". (Cury, 2005. p.18).

Nesse sentido é que se aponta o CME como forte aliado para desenvolver formas de atingir maior qualidade social, no caminho da transformação da escola e da sociedade. De acordo com (Cury, 2002, p.45), "a existência destes Conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes (...) é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras". Como podemos perceber, este órgão é passível de constituir-se como um mecanismo democratizante, na medida em que consolida sua legitimidade e representatividade. Sua finalidade é possibilitar que, juntos, Estado e Sociedade contribuam para o desenvolvimento da educação.

A pesquisa "O Perfil dos Conselhos Municipais de Educação" (2006), desenvolvida pelo Ministério da Educação, ao tratar da formação dos Conselhos, traz a composição deste órgão, formado por representantes do executivo e da sociedade civil, e evidencia o natural campo de debate e disputa presente. Ao discutir a relação entre os Conselhos e a gestão educacional, Cury (2002, p.47) faz a seguinte reflexão:

> Conselho vem do latim Consilium. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consulere, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo

cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido.

Este aparelho institucional representa um forte aliado para a relação entre Estado e Sociedade, podendo se configurar como espaço privilegiado para a negociação de conflitos e a participação da sociedade na formulação de políticas. Assim, há um campo de debate e de disputa em evidência que pode ou não se transformar em "um problema político uma questão ou demanda, passando a incluir-se na agenda governamental" (Rua, 1998, p.7).

Discutindo a participação de diferentes atores no processo de gestão compartilhada, Betlinski (2006, p.77) faz um importante apontamento.

> Estudos de caso realizados sugerem que a estrutura de gestão compartilhada pode não resultar em uma participação significativa nas decisões. Pelo contrário, pode resultar numa "colegialidade" artificial. Muitos educadores já se manifestam desmotivados em investir tempo em esquemas de participação que não consideram autênticas.

De acordo com o autor, há que se tomar cuidado para que essa descentralização seja uma forma de, realmente, garantir a autonomia e a participação da sociedade e não apenas uma continuação da política vigente. Como tem sido a atuação dos CME na formulação das diretrizes para a Educação Infantil? Ou seja, como exercem a função de normatizar, fiscalizar, deliberar, mobilizar e controlar, no âmbito do sistema municipal de educação, as instituições públicas e privadas de Educação Infantil?

No intuito de consultar as deliberações municipais, e tendo experimentado as dificuldades já apontadas para o acesso a esse material, decidimos procurar as Secretarias Municipais de Educação como caminho para chegar aos Conselhos. Pensávamos que a parceria SME/CME fosse não só institucionalizada – na medida em que os secretários de educação ocupam, na maioria dos casos, a presidência do conselho –, mas parte da dinâmica de trabalho e funcionamento dos sistemas de ensino, ou seja, o lugar de compartilhar questões, dúvidas, experiências e dar orientações. Entretanto, encontramos, neste percurso, o quase total desconhecimento, por parte dos representantes das SME, sobre as atividades do CME, da agenda mensal e do material produzido.

Houve casos em que o desabafo pela falta de informação muito nos surpreendeu: *Ninguém aqui sabe onde fica o conselho!*[1]. Tal fato nos permite supor que as SME têm uma atividade própria e não contam com o Conselho como parceiro nas questões e tensões que cercam o campo pesquisado. Conforme Paro (2001, p.25),

> (...) a gestão participativa e descentralizada, resultante do compromisso de todos, pressupõe uma prática de discussão coletiva que envolve desde a divisão de responsabilidade e a definição das funções de cada um até as decisões sobre encaminhamentos e ações concretas.

As reflexões do autor tornam possível levantar questões acerca da realidade encontrada, indagando sobre como tem se dado a participação dos diferentes atores para legitimar as decisões do Conselho.

Embora todos os sistemas de ensino da Região Metropolitana já estejam constituídos e os conselheiros tenham tomado posse, tanto a regularidade das reuniões como a organização do trabalho sugerem uma prática pouco instituída e desordenada para boa parte deles, mostrando a baixa institucionalidade dos mesmos. Em alguns Conselhos, observamos que não há reuniões sistemáticas; em outros, o local disponibilizado para o seu funcionamento é precário e, muitas vezes, não divulgado. Na maioria dos Conselhos, segundo os entrevistados, o secretário de educação ocupa o cargo de presidente nato da entidade. Faria (2010, p.75) aponta "os efeitos perversos oriundos da indicação nata dos secretários". Embora sua presença seja pouco usual nas reuniões, este fato tendeu a tornar mais burocratizada a relação com os pesquisadores e, quiçá, com os próprios conselheiros.

De posse das deliberações, um primeiro fato nos chamou a atenção. O texto legal, em alguns municípios, é, de fato, voltado apenas para a rede privada, não afetando a rede pública. Entendendo que o CME normatiza o sistema municipal de ensino, que compreende a rede pública e a privada, podemos indagar: Qual é a participação do CME nas decisões relacionadas ao setor público? A que tem se limitado o papel do CME quando ele só delibera sobre as instituições privadas?

A realidade encontrada apontou para indícios de que em alguns CME, têm se construído uma visão muito particular do que representa "*ir ao sistema para se credenciar"* – universo já conhecido pelas escolas privadas que pretendem se legitimar dentro do sistema educacional, mas pouco vivenciado pelos integrantes da rede pública. Ainda sobre a função dos CME é usual a prática da fiscalização escolar que se limita a constatação de situações, não se voltando para a orientação e supervisão das unidades escolares.

## Avanços e recuos da Educação Infantil nos textos legais

A partir da análise das deliberações, as categorias já mencionadas foram delimitadas. Nossa busca foi permeada não apenas pelo que havia em comum nos textos dos diferentes municípios, mas nas diferenças existentes entre eles. Alguns textos acompanham as mudanças das legislações que afetam sobremaneira a Educação Infantil: Constituição Federal de 1988; a LDB nº 9394/96; a Lei Federal nº 11.274/06, que dispõe sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental e a Lei 11.114/2005, que dispõe sobre a matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade.

Em apenas um município, observamos a menção a publicações do Ministério da Educação como as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, além dos decretos e pareceres próprios de cada sistema de ensino, o que nos permite perceber uma maior preocupação com os avanços em relação a esta etapa de ensino. Documentos atuais nos dão pistas sobre o movimento existente no município para pensar a presença ou ausência das referências Nacionais da Educação Infantil.

## Avanços e recuos em relação à organização e ao funcionamento

Em relação à organização e ao funcionamento das instituições, há pontos nos textos legais que remetem a uma identidade difusa, dando margem a arranjos não previstos na política nacional. Vejamos:

> A Educação Infantil será oferecida em: I – **creches ou entidades equivalentes para crianças de 0 a 3 anos e onze meses de idade;** II – pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos e onze meses de idade; III – Centros de Educação Infantil Comunitários, para crianças de 0 a 6 anos e onze meses, instituídos por grupos de pessoas físicas ou pessoas jurídicas que incluem na sua entidade mantenedora representantes da comunidade, que não remuneram qualquer integrante da entidade mantenedora e que prestam seus serviços para uma clientela que tenha, pelo menos, 75% de seus integrantes com renda familiar de até dois salários mínimos. (Art. 3º, inc. III, Deliberação CME nº 004, de 25 de julho de 2003, Itaboraí; Art. 3º, Deliberação CME/DC nº 02/2005, Duque de Caxias)

O que seriam as entidades equivalentes? Como se configuram estas instituições? Tal referência remete ao modelo de atendimento difundido nos anos 1970, influenciado pelas premissas compensatórias, fato que compromete a identidade e a qualidade das instituições, além de implicar restrição de entrada.

A deliberação dos municípios de Itaboraí e Duque de Caxias, no quesito referente aos Centros de Educação Infantil Comunitários, determina critérios para o direito à vaga, especialmente relacionados à condição econômica da família. Entretanto, a oferta obrigatória de vagas em creches e pré-escolas é pautada em duplo direito: das crianças (LDB/96) e dos trabalhadores (CF/88). Modelos excludentes violam os direitos das crianças à Educação Infantil, não respondendo aos princípios de igualdade de oportunidades e ao processo de democratização da educação. Quais foram os critérios considerados pelo município para a definição de prioridade de matrícula: o direito das crianças? O direito de mães e pais? A situação social desses sujeitos? Não tivemos acesso ao arrazoado que fundamenta os princípios estabelecidos.

Quanto às orientações em relação à idade e a data de referência para o ingresso das crianças nas creches e pré-escolas, não foi possível identificar orientações em nenhuma das deliberações analisadas.

De acordo com a resolução do Conselho Nacional de Educação CNE/CEB nº 5 de 17/12/2009,

> § 2º "É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. §3º As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na educação Infantil.

Já o Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro indica como referência a data de 31 de dezembro. Esta desarticulação que podemos observar entre os entes federados nos possibilita pensar sobre a importância de conhecer a organização que tem sido priorizada em cada município, considerando que a opção de cada sistema traz implicações políticas que impactam no cotidiano das instituições: relação adulto/criança; redução na idade de ingresso no Ensino Fundamental e na pré-escola; redução da carga horária de atendimento na Educação Infantil, entre outras.

Quanto ao horário de funcionamento das instituições, os textos apresentam peculiaridades:

> Parcial – aquele em que o aluno frequenta um dos turnos de funcionamento; II. ampliado – aquele em que o aluno frequenta um dos turnos e amplia sua permanência no estabelecimento, sem, no entanto, completar o horário do outro turno; III. integral – aquele em que o aluno frequenta o horário correspondente aos dois turnos de funcionamento. (Art 3º, Deliberação E/CME nº 15 de 29 de maio de 2007, Rio de Janeiro)

Como podemos observar, a oferta de atendimento no município do Rio de Janeiro pode ser parcial, integral ou ampliada, mas a quantidade de horas que caracteriza cada turno não é especificada no texto da deliberação.

Já no texto de São Gonçalo, a seguir, são múltiplas as possibilidades de interpretação:

> O regime de funcionamento das instituições de Educação Infantil atenderá às necessidades da comunidade (Art. 17º Deliberação CME nº 003/03e 006/06, São Gonçalo)

O que se caracteriza como necessidade da comunidade? Como as instituições têm se organizado em relação ao horário de atendimento nas creches e pré-escolas, a partir da interpretação que fazem da deliberação?

No município de Niterói, o regime de funcionamento poderá ser:

> Parcial, com, no mínimo, quatro horas até seis horas de atividades diárias, e/ou integral, com atendimento acima de seis horas até doze horas diárias. (Art. 6º, Deliberação CME nº 009/2006 de Niterói)

Da forma como está expresso, a palavra *até*, ao referir-se ao horário integral, nos possibilita indagar se um atendimento de 6h e 30 min., por exemplo, pode ser considerado integral. Conforme percebemos, há pouca clareza nos textos, no que tange ao horário de permanência das crianças nas instituições, principalmente quando associado à qualidade deste atendimento. É primordial que se pense a rotina destes espaços e a qualidade das experiências vividas pelas crianças e adultos.

## Avanços e recuos em relação aos profissionais

Como forma de caracterizar o reconhecimento e o tratamento dos profissionais que compõem as equipes das instituições de Educação Infantil, são investigados, nos conteúdos destes textos, a composição das equipes pedagógicas, a denominação que recebem e os requisitos exigidos para o exercício da função.

No quadro a seguir, são apresentadas as orientações contidas no texto das deliberações, no que tange aos requisitos necessários para o exercício da função de cada um dos componentes das instituições de Educação Infantil.

**Quadro I – Composição das equipes pedagógicas das creches e pré-escolas, segundo as deliberações municipais**

| Município | Requisitos |
|---|---|
| **Itaboraí** | ▪ Um educador habilitado em curso de graduação em Pedagogia ou de Pós-Graduação em Administração Escolar;<br>▪ Um educador para docência ou nível médio, na modalidade Normal – recomenda-se especialização ou experiência em Educação Infantil. |
| **Niterói** | ▪ Direção – Graduação em Pedagogia ou Pós em Administração Escolar;<br>▪ Coordenação – Graduação em Pedagogia;<br>▪ Professor – Nível superior (licenciatura plena ou Nível Médio, modalidade Normal). |
| **Rio de Janeiro** | ▪ Direção – Formação em curso de Pedagogia ou Pós-Graduação em Administração Escolar;<br>▪ Professor – Nível Médio, modalidade Normal, ou curso superior com habilitação para o magistério na Educação Infantil;<br>▪ Auxiliares – Ensino fundamental;<br>▪ Coordenadores – Nível Médio, modalidade Normal, Pós-Graduação em Educação ou nível superior, licenciatura ou bacharelado em Pedagogia. |
| **São Gonçalo** | ▪ Diretor com habilitação em Pedagogia ou Pós-Graduação;<br>▪ Professor (coordenador) nível superior Pós-Graduação, em Educação Infantil e licenciatura plena com experiência comprovada de dois anos em fundamental;<br>▪ Obs.: Para creche de 0 a 2 – assistente de creche com a formação mínima em Ensino Fundamental e com experiência comprovada de, no mínimo, 2 anos nessa faixa etária;<br>▪ Educação Infantil:<br>▪ Professor – Ensino Médio – Curso Normal;<br>▪ Auxiliares – Ensino Fundamental. |
| **Duque de Caxias** | ▪ Um educador com, pelo menos, o curso de formação de professores de nível Médio, participando da Direção; |

| | |
|---|---|
| | ▪ Um educador com, pelo menos, o curso superior em Pedagogia, para criar, coordenar, supervisionar e avaliar sua Proposta Pedagógica;<br>▪ Um educador por turma com, pelo menos, o curso de formação de professores de Nível Médio e recomendada a escolaridade mínima de Ensino Fundamental para todo o pessoal auxiliar. |

Fonte: Deliberações municipais de Duque de Caxias (2005); Itaboraí (2003); Niterói (2006); Rio de Janeiro (2007), São Gonçalo (2003 e 2006)

A análise do quadro permite algumas considerações. Em relação ao cargo de auxiliar, para o qual se exige apenas o Ensino Fundamental, vale uma pesquisa específica sobre a situação funcional destes profissionais. As deliberações dos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias não especificam se tais profissionais atuarão na creche ou na pré-escola, permitindo indagar: O auxiliar é o profissional que ajuda o professor ou o próprio regente da turma? Quais são as atribuições deste profissional? Qual é a exigência para o exercício dessa função?

No município de São Gonçalo, por exemplo, fica claro que este profissional atuará na creche, o que nos permite questionar se há exclusividade e, em caso afirmativo, sobre a importância educativa da creche neste município, quando se admite que o profissional que atua diretamente com a criança não tenha formação específica para o exercício desta função.

O texto desta deliberação dá outro indício quanto ao desconhecimento do lugar da creche no âmbito legal:

> Para creche de 0 a 2: assistente de creche com a formação mínima em Ensino Fundamental e com experiência comprovada de no mínimo 2 anos nessa faixa etária. Educação Infantil: Professor – Ensino médio – Curso Normal / Auxiliares – Ensino Fundamental.

Como podemos observar, creche e Educação Infantil são tratadas como se fossem duas etapas excludentes. O texto dá margem para entender que, ao referir-se a Educação Infantil, o intuito era o de mencionar a pré-escola.

Essa diversidade revela a existência de diferentes visões sobre a função das instituições de Educação Infantil, bem como do profissional da creche, apontando para uma tendência em que a realidade da Educação Infantil ainda é marcada por uma cisão entre creche e pré-escola, na qual a creche tem ocupado o lugar mais frágil.

De acordo com a (LDB/96), creche e pré-escola integram a Educação Infantil, ambas com a mesma função: a creche para as crianças até três anos de idade e a pré-escola para as crianças de quatro a seis anos de idade. Quanto à formação dos profissionais, o Art.62 da LDB 1996, indica que:

> A formação de docentes para atuar na Educação Básica far-se-á em nível superior, em curso

de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Como se pode observar, não há cisão na lei quanto à formação do profissional que irá atuar na Educação Infantil, sendo sua carreira equiparada à do professor do Ensino Fundamental. Em tal direção, esse profissional passou a ter direito a um plano de carreira e a todas as conquistas da categoria, por meio da Lei nº 11.738, de 17 de julho de 2008, que institui o salário nacional para os professores da Educação Básica pública.

Ainda quanto ao profissional que irá atuar junto às crianças, a publicação "Política Nacional de Educação Infantil pelos direito das crianças de 0 a 6 anos à educação" (2006, p.22), traz a seguinte orientação: "Extinguir progressivamente os cargos de monitor, auxiliar, atendente, entre outros, mesmo que ocupados por profissionais concursados em outras secretarias ou na secretaria de Educação e que exercem funções docentes".

Assim, legislações, planos, diretrizes e políticas atuais que regulamentam a Educação Infantil definem que os profissionais que atuam diretamente com as crianças são denominados *professores,* o que permite compreender que uma deliberação, quando nomeia de educador ou auxiliar outros profissionais que também atuam como docentes, legitima práticas que caminham na contramão dos avanços conquistados por esta etapa de ensino.

Pesquisas revelam que é na construção de uma política para a formação de profissionais da Educação Infantil que se situam os maiores desafios desta etapa de ensino, daí a importância de se ressaltar que as orientações expressas nas deliberações devem apontar para esta questão. A desvalorização da formação dos profissionais, no âmbito dos textos legais analisados, caracteriza um cenário de precariedade profissional, o que pode ser apontado como um desafio para os sistemas municipais de ensino.

## Avanços e recuos em relação aos espaços, instalações e equipamentos

Analisar as orientações presentes nas deliberações em relação aos espaços internos e externos destinados à realização das atividades com as crianças configura-se na busca de uma compreensão sobre como estas orientações exprimem e consolidam suas opções pedagógicas.

De que forma as orientações contidas nas deliberações se entrelaçam com as publicações oficiais que tratam dos espaços das instituições como possibilidade de experimentação e descoberta das crianças? Segundo Lima (1989), o espaço não se define somente pela metragem ou por suas dimensões objetivas, mas pela forma como é experimentado, transformando-se em ambiente de interações e vida.

Na mesma perspectiva de se perceber a importância dos espaços das creches como forma de reconhecimento de suas especificidades, Gomes da Silva (2006, p.4), na pesquisa desenvolvida sobre a qualidade dos espaços físicos em duas creches públicas, pontua que estes devem ser construídos:

> (...) para a criança em suas competências arquitetônicas, com a criança, na medida em que esta é quem vai atuar neste palco de ações através de suas experiências diárias, e este deve ser "da criança", considerando a construção do conhecimento na Educação Infantil.

Em nossa análise, pensaremos o espaço como lugar socialmente construído, onde as manifestações, expressões e pontos de vistas das crianças serão valorizados, onde estas serão vistas com especificidades próprias.

Considerando que os espaços exprimem marca de cultura, focaremos a importância dada nos textos legais ao brinquedo e à brincadeira.

> Os aparelhos fixos de recreação são opcionais, mas existindo, devem atender às normas de segurança do fabricante e ser objeto de conservação e manutenção periódicas. (Art.11º, Deliberação nº 004 de 25 de julho de 2003, Itaboraí e Art. 8º Deliberação CME/DC nº 02/2005 de Duque de Caxias)

> (...) V – instalações sanitárias completas, suficientes e próprias para uso das crianças e uso dos adultos; VI – bebedouro em números suficientes, equipados com filtro e de fácil acesso e manuseio para as crianças; VI – bebedouros em número suficiente, equipados com filtro e de fácil acesso e manuseio para as crianças; VI – berçário, se for o caso, provido de berços individuais, com espaço mínimo de meio metro entre eles (dentro das normas específicas para este mobiliário), área livre para estimulação e movimentação das crianças, locais para amamentação e para higienização, com balcão e pia, além de espaço para o banho de sol das crianças; VII – área coberta destinada à recreação dirigida e área verde, ainda que sob a forma de canteiros, cujas plantas não ofereçam riscos à saúde; VIII – aparelhos fixos de recreação opcionais, que atendam às normas de segurança com conservação e manutenção periódica; IX – extintores de incêndio, revisados, atendendo ao prazo de validade. Recomendamos que: a) não devem ser usados carpetes, tapetes ou cortinas; b) os pisos devem ser antiderrapantes; c) as tomadas e interruptores de luz estejam protegidos com material próprio; d) na existência de escadas, antiderrapantes nos degraus e corrimão para apoio e segurança. (Art. 15º, Deliberação CME nº 003/03 e 006/06, São Gonçalo)

Como podemos observar, nestes municípios os aparelhos de recreação são "opcionais". Nas deliberações dos municípios de Itaboraí e Duque de Caxias não há menção da importância destes para a realização das atividades. No município de São Gonçalo, apesar de fazer menção a estes espaços, podemos perceber que a prioridade é o cuidado. De forma detalhada, especificam-se recomendações com tomadas, carpetes e escadas. Reconhecemos a importância de que estes espaços sejam seguros, mas esta segurança não pode prevalecer em detrimento dos brinquedos e da brincadeira das crianças, que aparecem como secundários na estrutura das instituições. A brincadeira, como atividade essencial das crianças, como lugar da imaginação, do faz-de-conta,

como espaço de potencialidade, não tem tido primazia no contexto de alguns municípios. É notória, por um lado, uma visão de cunho assistencialista, que prioriza higiene, saneamento e segurança e, por outro, um modelo escolarizante que desqualifica a importância do brincar e do brinquedo no âmbito educacional.

Já na deliberação de Niterói, podemos observar uma maior preocupação para que os espaços atendam às especificidades das crianças:

> Os espaços internos deverão atender às diferentes funções da unidade de educação infantil e conter uma estrutura básica que contemple: espaço para recepção e secretaria; sala de professores e sala para serviços pedagógicos, administrativos e de apoio; salas para atividades com $1m^2$ de área livre por criança, mobiliário e equipamentos adequados e ao alcance das crianças; sala de atividades para os bebês com berços individuais; área livre para movimentação das crianças; locais para amamentação e higienização com balcão e pia; cozinha e refeitório com instalações e equipamentos para o preparo de alimentos e instalações sanitárias apropriadas com chuveiros e sanitários. Os espaços externos deverão contemplar áreas verdes e áreas completas com local para banho de sol matinal e atividades externas de expressão física, artística e de lazer. As unidades de educação infantil que possuírem piscina, canteiro ou tanques com areia, deverão obedecer à legislação própria no tocante às normas de conservação e segurança relativos a esses espaços. (Art. 19, Deliberação CME nº 009/2006 de Niterói)

Diferentemente dos outros textos, há relevância de segurança, saneamento e de mobiliário e equipamentos adequados e ao alcance das crianças, como também de espaços externos que contemplem áreas verdes e áreas completas com local para banho de sol matinal e atividades externas de expressão física, artística e de lazer.

As deliberações expressam políticas municipais que definem as prioridades da Educação Infantil nos espaços onde as crianças passam grande parte de seus dias, em períodos de até 10h. Elas configuram-se em orientações para edificações, organização e projetos pedagógicos das instituições que atendem as crianças. Desta forma, devem priorizar orientações que garantam a qualidade destes espaços.

# Considerações finais

Analisar os textos das deliberações municipais que fixam normas para a organização das instituições de Educação Infantil foi o caminho percorrido para atentarmos às configurações municipais acerca do atendimento das crianças, como também às concepções dos Conselhos Municipais de Educação sobre esta etapa da educação no âmbito dos sistemas de ensino.

Como salientamos, em apenas dois municípios a deliberação é destinada às instituições públicas e privadas, enquanto nos demais o texto se volta exclusivamente à rede privada, o que nos permite pensar sobre a parcialidade e a fragmentação da função dos CME na configuração dos sistemas de

ensino. A ideia dos Conselhos é a de contribuir para o desenvolvimento da política educacional, garantindo a melhoria do serviço, tanto no que diz respeito à cobertura quanto à qualidade oferecida, tendo como base os documentos, as diretrizes e os parâmetros nacionais e estaduais, inspirados no regime de colaboração preconizado na (CF/88) e na (LDB/96).

Apesar do anúncio de uma preocupação com um trabalho que contribua para o desenvolvimento integral das crianças, as orientações presentes nos textos legais quanto à organização destas instituições são contraditórias. Em relação à brincadeira, por exemplo, embora sua importância seja citada, observa-se que não há obrigatoriedade de existência de brinquedos, um desafio em alguns municípios. Em nenhum texto analisado identificamos especificações quanto ao material de fabricação dos brinquedos, tal como observado em relação a outros objetos que constituem o espaço das instituições.

Poucos textos trazem orientações que convidem as instituições para a construção de um espaço onde haja uma rotina frequente entre a natureza, as crianças e os adultos que ali convivem.

Outra questão que merece destaque remete aos cargos que ocupam os profissionais que atuam diretamente com as crianças, o que reflete a concepção de educação do município. A existência de auxiliares e assistentes exercendo a função docente sem a formação exigida para o exercício do magistério, prevista nos textos legais, é uma medida contrária aos avanços e conquistas da área. Deliberações que orientam sobre o funcionamento de instituições públicas e privadas onde a formação dos profissionais não seja uma prioridade contribuem não só para a desqualificação do trabalho, como também para uma realidade onde estes profissionais não dispõem de melhores condições de trabalho, como plano de carreira, reconhecimento salarial e carga horária justa.

O lugar de atuação destes profissionais – creche ou pré-escola – oferece aportes para questionarmos se há indícios de uma cisão nesta modalidade de ensino, onde, historicamente, a creche tem ocupado um lugar inferior, com características de atendimento de cunho assistencialista, no qual parece desnecessário investir na formação dos profissionais.

O que se percebe no texto de algumas deliberações analisadas é a distância entre o que é proposto para um trabalho que respeite os direitos das crianças e o que se tem traduzido em orientações em alguns municípios. Se há um consenso entre pesquisadores e Estado sobre o caráter educativo da Educação Infantil, o mesmo não acontece em relação à definição do que isso significa nas ações concretas.

Em alguns municípios, as estratégias que vêm sendo adotadas estão longe de alcançar os objetivos da realização de um atendimento que contemple as especificidades das crianças. A realidade parece muito aquém de consolidar a efetiva democratização no acesso aos direitos fundamentais.

O sistema público e o modo como as crianças são culturalmente percebidas em cada sociedade afetam a concretização de seus direitos. O discurso social e político atual é o de uma infância de direitos, e concretizá-lo constitui, ainda, um desafio distante da realidade de alguns municípios.

# Referências bibliográficas


BETLINSKI, C. *Conselhos Municipais de Educação: Participação e cultura politica*. São Paulo, 2006. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB. Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996. Seção 1, p.27833.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16/07/08. Institui piso salarial dos professores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 20/03/10.

Brasil. Lei no 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, 7 fev. 2006a. Seção 1, p.1. Disponível em: <http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm#art4>. Acesso em: 9 ago. 2008.

BRASIL. MEC/SEB/COEDI. *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília, 2006.

BRASIL. MEC/SEB. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação* (2005). Brasília, 2006

BRASIL. CNE/CEB. Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009. *Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil:* Brasília, 2009.

Conselho Estadual de Educação /Rio Janeiro. *Deliberação nº 308, de 23 de outubro de 2007*. Disponível em: http://www.cee.rj.gov.br/coletanea/d308.pdf. Acesso em: 10 de agosto de 2009.

Conselho Municipal de Educação/Duque de Caxias. *Deliberação nº 02/2005*, Duque de Caxias (mimeo).

Conselho Municipal de Educação /Itaboraí. *Deliberação nº 004, de 25 de julho de 2003,* Itaboraí (mimeo).

Conselho Municipal de Educação /Niterói. *Deliberação nº 009/2006,* Niterói (mimeo).

Conselho Municipal de Educação /Rio de Janeiro. *Deliberação nº 15*, de 29 de maio de 2007, Rio de Janeiro (mimeo).

Conselho Municipal de Educação /São Gonçalo. *Deliberação nº 003/03 e 006/06*, São Gonçalo (mimeo).

CURY, Carlos R. J. *O princípio da gestão democrática na educação* (2005). Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto>. Acesso em: 30 mar. 2009.

CURY, Carlos R. Jamil. Direito à educação: Direito à igualdade, direito à diferença. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo: n. 116, p. 245-262, jul.2002.

CURY, Carlos R. Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. (orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FARIA, C. F, RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo. Cortez, 2010.

GOMES DA SILVA, D. S. G. Reflexões sobre o diálogo entre espaços físicos e o cotidiano na Educação Infantil. In: *29ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, 2006*. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT07-1891--Int.pdf> Acesso em: 15/09/10.

LIMA, M. S. *A criança e a cidade*. São Paulo: Nobel, 1989.

PARO, V. H. *Gestão demográfica da escola pública*. São Paulo: Ática, 2001.

RUA, M. das G. Análise de políticas de políticas públicas: conceitos básicos. 1997. Disponível em: http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=83. Acesso em: 10/08/10

VILLASANTE, T. T. Metodologia dos conjuntos de ação. In: *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais*; Fischer, T. (org.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, l996.

I Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

II Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

III Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

1 Este foi o depoimento de uma das entrevistadas, integrante de uma Secretaria Municipal de Educação.

# A qualidade do ensino fundamental no contexto do PAR em municípios brasileiros

**Regina Tereza Cestari de Oliveira**[I]

## Introdução

Este texto aborda o processo de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), em municípios de Mato Grosso do Sul (MS). Para tanto, apresenta resultados de pesquisa[1] focalizando as ações definidas no PAR pelos cinco municípios mais populosos do estado, na Dimensão gestão educacional – Área 2 – "Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada" (BRASIL, 2008). As principais fontes de pesquisa[2] são documentos oficiais constituídos pelo PDE e pelos Planos de Ações Articuladas de municípios do estado selecionados para estudo (ver Quadro 3).

**Quadro 1: Critérios de pontuação no PAR**

| Pontuação | Critérios |
|---|---|
| **4** | A descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para este indicador não serão necessárias ações imediatas. |
| **3** | A descrição aponta uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, ou seja, são desenvolvidas, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador. |
| **2** | A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas a estas, poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC. |
| **1** | A descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC. |

**Fonte:** BRASIL (2008, p. 9-10). Quadro elaborado para este texto.

**Quadro 2: Dimensão 1 – Gestão Educacional – Área 2**

| Área | Indicadores |
|---|---|
| 2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada. | Implantação e Organização do Ensino Fundamental de 09 anos |
| | Existência de atividades no contraturno |
| | Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC |

**Fonte:** BRASIL (2008, p.10). Quadro elaborado para este texto.

**Quadro 3 – Municípios de Mato Grosso do Sul selecionados para investigação.**

| Município | Localização | População Estimada 2007/IBGE | População 2010/IBGE | IDEB (2007) Anos Iniciais do E.F | IDEB (2007) Anos Finais do E.F |
|---|---|---|---|---|---|
| Campo Grande | Região Centro Oeste do estado | 724. 524 habitantes | 766.461 habitantes | 5,1 | 4,5 |
| Dourados | Sul do estado | 181. 869 habitantes | 191.638 habitantes | 4,1 | 3,5 |
| Corumbá | Noroeste do estado, fronteira com a Bolívia. | 96. 373 habitantes | 102.209 habitantes | 3,4 | 3,0 |
| Três Lagoas | Extremo leste do estado | 85. 914 habitantes | 98.311 habitantes | 4.0 | 3,4 |
| Ponta Porã | Oeste do estado, na fronteira com o Paraguai. | 72.207 habitantes | 76.944 habitantes | 4,0 | 3,7 |

Fonte: Quadro elaborado para este texto. Disponível em:<www.ibge.gov.br> e <www.inep.gov.br>. Acesso em: 5 jun., 2010.

Disponível em: <www.ibge.br/dados_divulgados>. Acesso em: 5 nov., 2010.

Trata-se, portanto, de recorte de pesquisa sobre a política educacional brasileira, no mencionado período, e suas implicações para a educação básica no âmbito dos municípios, o que implica entendê-la, enquanto política de corte social, mediatizada pelas lutas, pressões e conflitos, que, conforme Vieira (2001), em geral, envolve direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos, entre outros.

A análise aqui toma como ponto de partida a concepção apresentada por Dourado e Oliveira (2009, p. 203), de que "[...] qualidade é um conceito histórico que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico".

Na educação brasileira, do ponto de vista histórico, podem-se perceber três significados distintos de qualidade: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

É importante assinalar que o tema qualidade da educação, ao lado da obrigatoriedade, historicamente associados à garantia e a efetivação do direito a educação, ganharam maior reconhecimento no contexto de redemocratização da sociedade brasileira, ao longo dos anos 1980, e ambos vão estar presentes na Constituição Federal de 1988[3]. (BRASIL, 2008). A referida Constituição[4] determina entre outros princípios do ensino, a "garantia de padrão de qualidade" (inciso VII do artigo 206), o que implica assegurar não só o acesso e a permanência no ensino fundamental.

## A qualidade da educação nos documentos dos anos 1990

Vale lembrar que a universalização da educação básica com qualidade foi objeto dos acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Educação para Todos realizada de 5 a 9 de Março de 1990, em Jomtien, Tailândia, financiada pela Organização das Nações Unidas (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. "Os 155 governos que subscreveram a declaração ali aprovada comprometeram-se a assegurar "uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos". (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 57).

As bases políticas e ideológicas para a educação lançadas nessa Conferência delinearam a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, no Governo Itamar Franco (vice-presidente de Collor e seu sucessor, após o *impeachment* do mesmo), na gestão do ministro da Educação, Murílio de Alencar Hingel. Esse Plano estipulava uma série de ações com o objetivo de melhorar a educação brasileira, e destacava do conjunto dos esforços sobre a oferta de ensino, a permanência e o sucesso na escola como o maior desafio a ser enfrentado no final do século XX,

enfatizando que além de elevar o nível de produtividade escolar, teria amplo impacto sobre o acesso. Desse modo, expressa, entre outros, que "[...] O desenvolvimento de medidas de melhoria da qualidade da iniciação escolar (quatro séries iniciais), associado a avanços resultantes de programas curriculares inovadores, permitirá ganhos progressivos no fluxo escolar". (BRASIL, 1993, p. 47-48).

Após tramitação dos projetos de lei no Congresso nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) entre 1988 e 1996 (OLIVEIRA, 1997), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9394, sancionada, sem vetos, pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996, define em seu art. 4º, que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia, entre outros, de "padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem" (Inciso IX). (BRASIL, 1996). Em decorrência da LDB, o Plano Nacional de Educação aprovado em 9 de janeiro de 2001 define como objetivo, entre outros, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. (BRASIL, 2002).

A partir da promulgação da LDB, a adoção de ciclos de escolarização, a promoção continuada e os programas de aceleração da aprendizagem foram difundidos no sentido de regularizar o fluxo no ensino fundamental, estes, porém, já vinham sendo adotados em vários estados e municípios desde a década de 1980. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Nas últimas décadas do século XX, o atendimento de toda a população ao ensino fundamental no país praticamente universalizou-se. "Além disso, durante a década de 1990, foi reincorporada parcela substantiva de alunos anteriormente excluídos ou que não haviam, ainda, ingressado no sistema escolar". (OLIVEIRA, 2007, p. 669).

Nos governos de 1990, mas, sobretudo o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o programa de reformas educativas foi extenso, com vistas a promover uma educação de qualidade para todos. Nesse governo, foram implantadas mudanças educacionais que seguiram as orientações expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse Plano apresenta a proposta de substituição no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que se denominou administração pública gerencial como solução para os problemas de clientelismo, burocratismo e patrimonialismo. (BRASIL, 1995).

Nesse contexto, com a institucionalização da avaliação em larga escala, um dos principais pilares das políticas educacionais, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)[5], desde então os resultados dessa avaliação foram tomados como a principal referência para a qualidade da educação. (FONSECA, 2009).

A qualidade da educação constitui-se eixo central nos planos do governo seguinte, eleito para o período 2003-2007.

# O PDE no governo Lula e a qualidade da educação básica

O governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) apresenta a justiça social como marco doutrinário. A mensagem do presidente no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 expressa esse termo ao assinalar "A essência deste Plano Plurianual é fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento". (BRASIL, 2003).

Em sua segunda gestão, o presidente afirma no PPA 2008-2011: "O Plano Plurianual que apresento ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais". (BRASIL, 2007a, p. 1). Nesse sentido, o documento aponta as principais prioridades para viabilizar a estratégia de desenvolvimento, ou seja:

a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;

b) a elevação da qualidade da educação;

c) o aumento da produtividade e da competitividade;

d) a expansão do mercado de consumo de massa;

e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;

f) a melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões; metropolitanas);

g) a redução das desigualdades regionais;

h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania. (BRASIL, 2007a, p.13).

Segundo as prioridades definidas, o governo federal destaca três agendas prioritárias: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social. Como parte dessa agenda estratégica, apresenta a execução do PDE que, segundo o PPA 2008-2011, "[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica". (BRASIL, 2007a, p. 18).

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado pelo Ministério da Educação (MEC), em 24 de abril de 2007, ao mesmo tempo em que a promulgação do Decreto n. 6.094, instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dispositivo legal que põe em vigência o PDE. Segundo este Decreto (Art. 1º) o "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica" (BRASIL, 2007b). Essa qualidade será aferida, objetivamente com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[6].

Segundo documento, o PDE possui 30 ações que se articulam com ações previstas no Plano Nacional de Educação de 2001. No entanto, na análise de Saviani (2009), ao confrontar a estrutura

do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o segundo não constitui um plano, em sentido próprio, na medida em que:

> [...] Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressuposto o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio 'teoricamente' porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2009, p. 26).

A recepção ao PDE, conforme Saviani (2009) foi favorável por parte da opinião pública, assim como contou com ampla divulgação na imprensa, sendo que o principal aspecto responsável pela repercussão positiva refere-se à questão da qualidade de ensino. No entanto, segundo o autor, a lógica que embasa a proposta do Compromisso Todos pela Educação pode ser traduzida como uma espécie de "pedagogia de resultados". Nas palavras do autor,

> [...] o governo equipa-se com instrumento de avaliação de produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.
>
> É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas 'pedagogia das competências' e da 'qualidade total'. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável.
>
> No, entanto, de fato, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade, e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem aos seus clientes. Para que esse produto se revista de alta qualidade, lança-se mão do 'método da qualidade total', que, tendo em vista a satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. (SAVIANI, 2009, p. 30-31).

Na mesma linha, assinalam Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 234), o PDE foi lançado em consonância com o ideal de educação de qualidade, que se traduz em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas, defendido pelo "Todos pela Educação", organizado a partir do empresariado brasileiro[7].

O que se quer reter aqui é que o PDE traz a preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, expressa em três programas: "o IDEB", "o Provinha Brasil" e o "Piso do Magistério", lançados no dia 24 de abril de 2007. Além dos programas instituídos por ocasião do lançamento do PDE, outras três ações de apoio ao desenvolvimento da educação básica foram lançadas posteriormente: "Conteúdos Educacionais", "Livre do Analfabetismo" e "PDE – Escola". (SAVIANI, 2009).

De acordo, ainda, com o referido Decreto, em seu art. 5º, cada ente federativo adere ao Plano de Metas "Compromisso Todos pela Educação", de forma voluntária, e assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência. (BRASIL, 2007b).

A adesão ao Compromisso por parte dos governos subnacionais, requer a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), um dos programas constituintes do PDE, difundido como um plano de cooperação entre municípios, estados, Distrito Federal e União, pelo mencionado Decreto. Conforme o Art. 9º "O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes". (BRASIL, 2007b).

Segundo o documento, o PAR, portanto, tem caráter plurianual construído com o auxílio da equipe técnica do MEC, baseado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, tendo em vista à melhoria da qualidade da educação básica, com base nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b). Assim, os recursos a serem transferidos aos entes federados, por parte da União, estão condicionados ao cumprimento das metas e das exigências constantes para adesão ao Compromisso.

Cada dimensão compõe-se de áreas e de indicadores de qualidade. Todos os indicadores são pontuados segundo critérios, correspondentes a quatro níveis, conforme descrito no quadro 1.

A Dimensão gestão educacional é constituída das seguintes Áreas: gestão democrática – articulação e desenvolvimento do Sistema de Ensino; desenvolvimento da educação básica – ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência; comunicação com a Sociedade; suficiência e estabilidade da equipe escolar; gestão de Finanças (BRASIL, 2008). No quadro 2 explicita-se a Dimensão gestão educacional, de modo específico a Área 2, foco deste texto, e os três indicadores de qualidade.

De acordo com o *site* do MEC, todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação[8]. Em Mato Grosso do Sul, os municípios selecionados para a pesquisa aderiram ao Compromisso em 2007 e indicaram as ações referentes às quatro dimensões, conforme as orientações do MEC para a elaboração do PAR. (OLIVEIRA, 2012).

## A qualidade do ensino fundamental no PAR em municípios sul-mato-grossenses

Ressalte-se que os cinco municípios de Mato Grosso do Sul[9] selecionados para pesquisa, estão

localizados em diferentes regiões do estado e têm acima de 50.000 habitantes: Campo Grande, capital do estado (com 31,99% da população estadual), (Dourados com 8,04%), Corumbá (com 4,21%), Três Lagoas (com 3,79%) e Ponta Porã (com 3,22%). Todos os demais municípios têm menos de 50.000 habitantes[10].

Assinala-se que somente no Município de Campo Grande o IDEB, em 2007, apresentava-se acima da média nacional, ou seja, 4,2 nos anos iniciais e 3,8 nos anos finais do Ensino Fundamental. (INEP, 2010).

Dos cinco municípios selecionados, quatro deles (Campo Grande, Dourados, Corumbá e Ponta Porã) já tinham instituído o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação, embora o Município de Ponta Porã, não tivesse, ainda, concretizado a implantação desse Conselho, por ocasião da elaboração do PAR. O Município de Três Lagoas instituiu, posteriormente, tanto o Sistema, como o Conselho Municipal de Educação (OLIVEIRA, 2012).

No âmbito da Dimensão gestão educacional – Área 2 – observa-se que o Município de Campo Grande não priorizou nenhum indicador relacionado a essa Área de atuação (CAMPO GRANDE, 2007a). Infere-se que os gestores do município entenderam que para a mesma, não haveria necessidade de ações imediatas. A Rede Municipal conta, inclusive, com um sistema de avaliação próprio, isto é, o Programa Municipal de Avaliação de Desempenho dos Alunos (PROMOVER). (CAMPO GRANDE, 2007b) e, dessa forma, na percepção desses gestores, já divulgam os resultados das avaliações externas (ANTUNES, 2012).

Observa-se, também, que nenhum dos municípios priorizou o Indicador "Implantação e Organização do Ensino Fundamental de 09 anos" (BRASIL, 2008), o que é possível concluir que já tivessem efetivado as demandas constantes nesse Indicador.

O Município de Dourados definiu o Indicador 2 – "Existência de atividades no contraturno", estabelecendo a pontuação 2, ou seja,

> 2 – Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP (BRASIL, 2008).

A justificativa apresentada para essa pontuação é a de que "Menos de 50% das escolas oferecem atividades no contra-turno, e quando oferecidas são monitoradas por professores, coordenadores e monitores", o que aponta para uma situação insuficiente, segundo o critério definido. Para isso, decidiu "Expandir as atividades de contraturno nas escolas da rede, observando a articulação das atividades com o PP de cada escola" e definiu como estratégias de implementação: estabelecimento de parceria para a realização de curso de formação de gestores escolares para a educação integral e integrada; implementação do atendimento aos alunos com dificuldades de aprendizagem, com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação; curso de formação para a equipe escolar para implementar as atividades no turno complementar por meio do Programa Mais Educação. (DOURADOS, 2007).

Constata-se que o Município de Corumbá apresentou a mesma pontuação, assim como as mesmas estratégias de implementação e formas de execução, sob a justificativa de que as atividades no contraturno "Não estão ligadas apenas ao lazer e são monitoradas por professores". (CORUMBÁ, 2007).

Ao acatar o mesmo indicador, o Município de Ponta Porã estabeleceu, no entanto, a pontuação 1 – "Quando não existem atividades no contraturno em nenhuma escola da rede, nem estão contempladas no PME e nos PP", o que indica, do ponto de vista do critério definido, uma situação crítica, justificando que "Não existe atividades no contra-turno". Para tanto, decidiu implementar o Programa Rádio Escola, com Assistência técnica do MEC, além das mesmas estratégias instituídas pelos outros municípios. (PONTA PORÃ, 2007).

Esses elementos indicam que os municípios priorizaram ações relacionadas às diretrizes atinentes ao Compromisso: IV – "combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial" e VII – "ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular". (BRASIL, 2007b). Para isso priorizaram ampliar a jornada escolar diária e estabeleceram como principal estratégia implementar atividades com a Assistência Técnica do MEC, por meio do Programa Mais Educação[11] (BRASIL, 2007c). Esse Programa integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e pode ser compreendido como uma estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral.

Outro Indicador priorizado pelos municípios refere-se a "Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC". Para esse Indicador Dourados atribuiu pontuação 1 (situação crítica) – "Quando a SME e as escolas não divulgam, analisam ou discutem os resultados das avaliações oficiais do MEC", sob a justificativa de que "Os índices são de conhecimento da SME e das escolas do município, mas não há análise, divulgação e discussão". Assim, propõe "Implantar política de análise e divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC", estabelecendo como estratégias de implementação "Reuniões com o Conselho Municipal de Educação, conselhos escolares e comunidade escolar", que deverão ser executadas pelo município. (DOURADOS, 2007).

No entanto, para o mesmo indicador, Corumbá (2007), Três Lagoas (2007) e Ponta Porã (2007) definiram a pontuação 2 (situação insuficiente) – "Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar", com vistas a "Implantar política de análise e divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC". Para tanto, justificam, no caso de Corumbá (2007), que "A SME e as escolas divulgam os resultados das avaliações oficiais do MEC; de Ponta Porã (2007) que "Partes das escolas da rede municipal recebem as informações, mas não são analisados e discutidos com a comunidade escolar" e de Três Lagoas (2007) que "Apenas as escolas divulgam", apontando a necessidade de "Elaborar e implantar plano de divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC a toda a comunidade".

Em que pese à importância da divulgação e análise dos resultados das avaliações educacionais, levando-se em conta que, por um lado, "[...] a avaliação de sistemas educacionais vem se apresentando como importante instrumento de gestão da educação em âmbito nacional e das unidades federadas, capaz de contribuir para a promoção da qualidade de ensino [...]" e por outro, que "poucas informações se têm sobre como os seus resultados vêm sendo utilizados para formulação e implementação de políticas educacionais" (SOUSA, 2009, p. 36), cabe ponderar a necessidade de que a divulgação e a análise desses resultados sejam incorporadas no planejamento da educação dos municípios, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino, para além dos resultados de desempenho dos alunos. A qualidade, nesse sentido, indica que a permanência se garante com "[...] critérios extrínsecos e intrínsecos ao ato pedagógico próprio do ensino aprendizagem", o que significa priorizar o aprendizado do aluno, possibilitando iguais condições de acesso aos bens trazidos pelo conhecimento (CURY, 2007, p. 489-490). Este é o desafio!

# Considerações finais

No campo da educação básica, na segunda gestão do governo Lula da Silva (2007-2010), a ênfase recaiu sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), integrante da política educacional, que tem como um dos principais programas de transferência voluntária de recursos aos estados e municípios, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

No PDE, a qualidade de ensino é anunciada como eixo central e o MEC adotou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), institucionalizado no Plano de Metas, como referência de qualidade, constituindo-se em parâmetro para investimento em redes públicas de ensino. A partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do PAR, os governos subnacionais, portanto, recebem assistência técnica e aporte de recursos financeiros, desde que se submetam às exigências constantes no Compromisso para a melhoria da qualidade da educação básica, medida pelos resultados desse indicador.

Verificou-se que os municípios de Mato Grosso do Sul selecionados para a pesquisa, aderiram ao Compromisso Todos pela Educação em 2007 e iniciaram a elaboração do PAR, seguindo os Indicadores relacionados nas Áreas correspondentes às quatro dimensões, estabelecidos, previamente, pelo MEC.

Pode-se dizer que o governo federal induziu os governos subnacionais à adesão ao PAR, seja pela assistência financeira, seja pela assistência técnica, a elegerem os indicadores centralmente definidos. No entanto, considera-se que a efetivação das ações estabelecidas depende de como cada município incorpora, em âmbito local, as políticas do governo central, que podem contribuir para responder as demandas educacionais por acesso, permanência e sucesso escolar, desde que vinculadas à realidade social e ao planejamento educacional para atender o princípio constitucional do "padrão de qualidade do ensino" (BRASIL, 1988), como nova dimensão do direito à educação (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

# Referências

ANTUNES, V. F. P. *A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)*. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012.

BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*. Brasília 5 out., 1988. Disponível em: <www.biblio.juridicas.unam.mx/librs/4>. Acesso em: 20 abr., 2012.

BRASIL. MEC. *Plano Decenal de educação para Todos* 1993-2003. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*: MARE, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, 21 dez., 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp>. Acesso em: 25 fev., 2012.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 05 jul., 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008 – 2011:* projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 21 abr., 2012.

BRASIL. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03>. Acesso em: 25 fev., 2012.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril 2007. Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contra-turno escolar. *Diário Oficial da União,* seção *I,* nº 80, 26 de abril de 2007. Brasília, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Instrumento de campo*. Brasília, 2008.

BRASIL. *Emenda Constitucional, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 05 jul., 2010.

BRASIL. *Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010>. Acesso em: 5 out., 2012. Brasília, 2010.

CAMPO GRANDE (Município). *Relatório Público do Município Campo Grande*, 2007a. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

CAMPO GRANDE (Município*). Resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas da REME*: uma nova leitura. CRUZ, S. R. H. *et al*. (coord.). Campo Grande, MS, 2007b.

CORUMBÁ (Município). *Relatório Público do Município Corumbá,* 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v. 23, n. 3, set/dez, 2007.

DOURADO. L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*. Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, mai./ago. 2009.

DOURADOS (Município). *Relatório Público do Município Dourados*, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo IBGE*. Disponível em: <www.censoibge.br/dados_divulgados>. Acesso em: 5 nov., 2010.

INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 5 jun., 2010.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, n. 28, jan.fev.mar.abr. 2005.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <http://cedes.unicamp.br>.

OLIVEIRA, R. T. C. *A LDB e o contexto nacional*: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas, 1997.

OLIVEIRA, R. T. C. O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. *Acta Scientiarum. Education*. Maringá, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul-dez., 2012.

PERONI, V. M. V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. *RBPAE – Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 25, p. 285-300, mai./ago., 2009.

PONTA PORÃ (Município). Relatório Público do Município de Ponta Porã, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

SAVIANI, D. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação*: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SHIROMA, E.; MOARES, M.C.M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das 'almas' pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais*: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, L. F. (org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil:* novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

TRÊS LAGOAS (Município). *Relatório Público do Município Três Lagoas*, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

VIEIRA, E. As políticas e as bases do direito educacional. In: *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, p. 9-29, nov., 2001.

I Universidade Católica Dom Bosco, Apoio: CNPq. reginacestari@hotmail.com

1 Projeto denominado "Plano de Ações Articuladas (PAR): Implicações para a Oferta e Gestão Educacional", com apoio do CNPq (Produtividade em Pesquisa).

2 A investigação utiliza, também, dados provenientes de entrevistas, de caráter semiestruturado

com a equipe elaboradora do PAR dos municípios que compõem a pesquisa.

3 A Constituição Federal, em seu Art. 6º estabelece: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988).

4 De acordo com a Emenda Constitucional, de 11 de novembro de 2009, a "educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" (BRASIL, 2009).

5 Este Sistema teve início em 1980, foi aplicado pela primeira vez em 1990 e passou por uma reestruturação metodológica em 1995, "para possibilitar a comparação dos desempenhos ao longo dos anos". (PERONI, 2009, p. 287).

6 O IDEB é calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007b).

7 De acordo com o *site*, seus principais integrantes são o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco, o Instituto Unibanco, e os parceiros como as Organizações Globo e o Instituto Ayrton Senna. "O Todos pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo comum contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade". Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br/institucional>. Acesso em: 30 jan., 2012.

8 Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2010.

9 O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado, a partir da divisão do estado de Mato Grosso, no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), por meio da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. A instalação do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul ocorreu em primeiro de janeiro de 1979. Situa-se na Região Centro-Oeste e faz fronteira, a sudoeste, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia; a Sudeste, com os Estados de Minas Gerais e São Paulo; ao Sul, com o Paraná; e, ao norte, com Mato Grosso e Goiás. Possui 78 municípios distribuídos em área de 357.124, 962 Km2 e conta com uma população, estimada em 2007, de 2.265.274 habitantes, conforme o IBGE. Em 2010 a população atingiu 2.404.256 habitantes. (IBGE, 2010).

10 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estatística/populacao/estimativa>. Acesso em: 5 jun., 2010.

11 Trata-se de Programa inicialmente normatizado pela Portaria Interministerial nº 17 de 2007 e institucionalizado pelo Decreto 7.083, de 27/01/2010. Segundo esse decreto (Art. 1º) "O Programa Mais Educação tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola

pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral". Art. 3º São objetivos do Programa Mais Educação: I – formular política nacional de educação básica em tempo integral; II – promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; III – favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades; IV – disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e V – convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (BRASIL, 2010).

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O Plano de Ações Articuladas (PAR) e a política nacional de formação de docentes para a educação básica: aspectos das demandas formativas de professores do ensino fundamental I

**Isabel Melero Bello[I]; Marieta Gouvêa de Oliveira Penna[II]**

## Introdução

A valorização dos profissionais da educação implica, entre outros fatores, a adoção de políticas voltadas à formação inicial e continuada de professores. Gatti et al. (2011), ao se referirem às ações do governo brasileiro tomadas nessa direção na atualidade, destacam esforço do Ministério da Educação (MEC) por constituir uma política nacional de formação, mediante a publicação do Decreto nº6755/2009 (Brasil, 2009), que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica no Brasil, com vistas a responder a demandas apresentadas. Para a realização de tal política, o MEC se propõe a envolver preferencialmente instituições públicas de educação superior, em conjunto com as secretarias estaduais e municipais às quais pertencem os docentes, mediante apoio financeiro.

Uma das ações do governo federal voltada para a formação dos professores da escola pública dos anos iniciais e finais do ensino fundamental diz respeito ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Especificamente, este artigo analisa a dimensão "formação continuada de professores" do PAR a partir das demandas apresentadas pelos municípios paulistas que não alcançaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estabelecido pelo MEC em 2005 e/ou 2007, sendo considerados por essa razão municípios prioritários (Brasil, 2007).

O objetivo desta pesquisa, a partir do levantamento das demandas de formação continuada dos professores do fundamental I, evidenciadas nos Termos de Cooperação Técnica firmados entre os gestores de municípios paulistas considerados prioritários e o MEC, é contribuir com o debate sobre a formação inicial dos docentes que atuam nessa etapa da escolarização básica.

Para a realização das análises, parte-se das dimensões estabelecidas por Nóvoa (1995) ao se referir à formação inicial de professores, e que compõem um conjunto de conhecimentos necessários ao exercício da docência: aspectos relacionados à compreensão da educação como campo de conhecimento; aspectos metodológicos; aspectos relacionados aos conteúdos escolares. Acrescenta-se a essas dimensões questões referentes à organização do trabalho escolar, dada a

relevância que têm sido atribuída no Brasil, a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), ou seja, questões relacionadas à gestão da escola, consideradas como parte integrante do trabalho do professor e contribuindo, inclusive, para sua intensificação (Oliveira, 2008).

O trabalho está organizado em três partes. Num primeiro momento, apresentamos um breve histórico sobre o PAR, sua dinâmica e objetivos. Em seguida, trazemos breve discussão sobre formação inicial de professores na atualidade, fundamental para se compreender as demandas por formação continuada apresentadas nos documentos lidos. Por fim, os dados levantados são analisados, a fim de contribuir com o debate nacional sobre o tema.

# O Plano de Ações Articuladas: um breve histórico

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo MEC em abril de 2007 como "a expressão de uma mudança essencial no papel do Estado" (Krawczyk, 2008, p.800), disponibilizou para os estados, o Distrito Federal e os municípios, instrumentos de avaliação e de implantação de políticas visando à melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 foi, por sua vez, um programa estratégico do PDE que iniciou um novo regime de colaboração entre os entes federados e a União. Tal regime de colaboração envolveu decisão política, ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Esse compromisso entre a União e os entes federados se baseou em 28 diretrizes que se materializaram mediante um plano de metas que compartilhou competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas, estados, municípios e o Distrito Federal se comprometeram, entre outras ações, a preencher um instrumento disponibilizado pelo MEC em seu sistema de dados denominado Planos de Ações Articuladas – PAR. A partir do preenchimento desse instrumento, os entes federados foram levados a analisar as condições de funcionamento de seus respectivos sistemas de ensino no que tange a quatro dimensões básicas: 1-gestão educacional, 2-formação de professores, 3-práticas pedagógicas e 4-infraestrutura física e recursos pedagógicos. A autoavaliação realizada com o preenchimento desse instrumento gera automaticamente uma série de ações que envolvem assistência técnica e financeira. Ou seja, de acordo com as necessidades detectadas, os municípios e estados receberam recursos financeiros e/ou aderiram a programas oferecidos pelo MEC que atendiam a demanda identificada no PAR. É importante destacar que a diversidade de ações e programas previstos pelo PAR expressa a consciência da existência de enormes desigualdades entre as escolas do país. Nesse contexto, como afirma Krawczyk (2008, p.802), ao governo é atribuído:

> [...] o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade.

Para a elaboração do PAR, o MEC criou um módulo no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC (SIMEC) denominado de "PAR Plano de Metas" que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores.

Mudanças significativas na relação entre o Estado e os entes federados foram introduzidas com esse instrumento. A primeira se refere ao apoio técnico oferecido pelo governo federal para a elaboração do PAR. Um contato mais próximo foi estabelecido, já que técnicos de universidades e também, em alguns estados, técnicos das secretarias estaduais auxiliaram no preenchimento do instrumento.

A segunda mudança que se destaca é a trazida pelo artigo 10 do Decreto nº 6094/07 (Brasil, 2007) que estabeleceu o PAR como condição para que convênios fossem firmados entre o MEC e os demais entes federados, ou seja, as transferências voluntárias passaram a ser condicionadas às demandas apresentadas no PAR, o que propicia, por um lado, maior transparência em relação ao uso dos recursos financeiros públicos. Por outro lado, percebe-se que a adesão ao PAR, ainda que voluntária, direcionou estados e municípios a seguirem estratégias preestabelecidas pelo Estado para a educação.

Uma das dimensões presentes no PAR tem foco na formação de professores (inicial e continuada). Por meio do preenchimento do PAR, os gestores municipais determinam as prioridades de sua administração no que se refere à formação de seus professores. Paralelamente, as demandas de formação inicial e continuada do magistério são previstas pelos planos estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente constituídos em todos os estados brasileiros (art. 4º do Decreto 6.755/2009). As universidades conveniadas informam à Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES) as vagas que disponibilizam para a formação inicial e continuada de professores nas diversas modalidades (presencial, semipresencial e à distância) e nas diversas áreas do conhecimento, as quais foram determinadas pela Portaria MEC nº 36, de 24 de fevereiro de 2010 (Brasil, 2010). O convênio envolve recursos financeiros que são repassados às universidades. Essas vagas são apresentadas no sistema eletrônico denominado Plataforma Freire. De forma virtual, os professores das redes de ensino fazem sua pré-inscrição no curso de seu interesse, a qual é confirmada ou não por sua secretaria de educação, que segue o planejamento apresentado no PAR. Ou seja, as secretarias municipais de educação são responsáveis por dar a palavra final sobre a formação de seus professores.

Tal vinculação entre o PAR e a oferta de vagas para professores das redes públicas de ensino teve início em 29 de janeiro de 2009, com a publicação do Decreto Federal nº 6.755, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica no Brasil. Após mais de uma década da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei n. 9394/96 o Estado, representado pelo MEC e pela CAPES, passa a participar, com atribuições claras, do processo de formação dos professores da educação básica. Tal publicação surpreende dado o novo papel atribuído à CAPES nesse processo que, até então, havia se ocupado tão somente com a pós-graduação.

Com o Decreto, percebe-se que o MEC procurou estar oficialmente presente ao assumir responsabilidades e direcionar a formação de professores em serviço, mudando o discurso assumido no Plano Nacional da Educação de 2001 que atribuía autonomia e responsabilidade às secretarias de educação sobre essa questão, situação também destacada por Gatti et al. (2011).

A primeira etapa do PAR que ocorreu entre 2007-2011 procurou atender aos municípios que não alcançaram a média nacional estabelecida pelo IDEB calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e em taxas de aprovação. Fizeram parte desse grupo 1.827 municípios brasileiros que tiveram prioridade no atendimento pelo MEC.

No estado de São Paulo, 34 municípios que não atingiram a média nacional em 2005 e 2007 nos anos iniciais do ensino fundamental (média= 4,2) foram considerados prioritários pelo MEC. Perante suas escolhas, os dirigentes revelaram os rumos que desejavam para a educação em seus municípios, bem como o que priorizavam para a formação de seus professores, a fim de alcançarem os índices de desempenho estabelecidos pelo MEC. Essas escolhas revelaram, também, as necessidades de formação apresentadas pelos próprios professores. Sabe-se que as escolhas dos dirigentes foram estabelecidas a partir de prioridades previamente estabelecidas pelo MEC, o que induziu a uma homogeneização das ações e dificultou o atendimento de singularidades (Schneider et al., 2012). Também, que as escolhas feitas pelos professores na Plataforma Freire foram realizadas a partir de um rol de cursos previamente disponibilizado, restringindo suas opções. Além disso, as instituições de ensino superior que participaram desse processo foram submetidas a um padrão estabelecido pelo MEC, como demonstra o item 5.2 da Portaria nº 36, de 24 de fevereiro de 2010 que estabeleceu as regras para a parceria entre as universidades e o Ministério no oferecimento dos cursos de formação docente, com auxílio financeiro, a fim de atender ao disposto no Decreto Federal nº 6755/2009:

> No processo de avaliação do projeto de formação continuada submetido a presente chamada, além dos requisitos especificados no item 4.7 e nas Ementas constantes no Anexo 1 deste Edital, serão observados também os seguintes critérios:
>
> a) consistência do projeto proposto e sua adequação às Orientações Gerais da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica, disponível no sítio www.mec.gov.br/seb, e às orientações das ementas constantes do Anexo 1 a esta Chamada (Brasil, 2010, grifo nosso).

De todo modo, escolhas foram feitas, expressando as necessidades formativas dos professores. Entender o contexto sob o qual essas necessidades se evidenciam é o que se pretende discutir na sequência.

# Formar para a docência

Freitas (2002), ao apontar elementos para a compreensão dos rumos tomados em relação à formação dos professores a partir das reformas educacionais efetuadas nas últimas décadas,

percebe o desenho de um novo perfil profissional, que deve assumir novas responsabilidades sem que, contudo, signifique a valorização da atividade docente, mas a sobrecarga de atividades e o desvio de seus atributos mais específicos, relacionados ao ensino. A autora aponta para aspectos como o incremento da individualização, além da responsabilização dos professores por sua própria formação, que se torna um dever. Some-se a isso o fato dessa formação passar a centrar-se não mais em saberes e conhecimentos necessários ao seu desenvolvimento profissional, mas em competências a serem desenvolvidas pelo professor, ao longo de sua formação e trajetória profissional, com ênfase na formação continuada, em detrimento da formação inicial. Tal formação apresenta-se centrada na ideia de competências mais que na aquisição de saberes e conhecimentos necessários ao exercício profissional, assumindo caráter técnico e instrumental. Ainda, se vê aligeirada, com a diminuição da carga horária a ela destinada.

Gatti e Nunes (2008), ao analisarem o conjunto das disciplinas oferecidas em cursos de Pedagogia e suas ementas, destacam a fragmentação da formação oferecida, além de o rol de conteúdos descritos expressarem pouca relação com a prática docente, dificultando aos futuros professores a articulação entre teoria e prática. Nesse sentido, a formação oferecida não contempla a concepção de formação estabelecida para os cursos de Pedagogia que, segundo Scheibe (2007, p.61), ao se constituir como Licenciatura, passou a enfatizar a docência como base tanto da formação quanto da identidade dos profissionais da educação, assumindo a prática como o eixo central da profissionalização do pedagogo, "dando suporte conceitual e metodológico para a união entre teoria e prática" em sua formação inicial (p.61).

Para Rodrigues e Kuenzer (2007, p.59), a formação inicial do pedagogo, ao ter por base a docência, assenta-se em visão pragmática e tecnicista, com ênfase instrumentalizadora do conhecimento, que privilegia a prática em detrimento da teoria, "[...] desqualificando-se o único espaço em que os futuros professores poderiam ter acesso ao conhecimento científico, tecnológico e sócio-histórico, enquanto produto do pensamento humano, mas também enquanto método para aprender a conhecer".

Cabe destacar que, de acordo com texto das Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia (Brasil, 2006), trata-se de formar o professor polivalente, para atuar na educação básica de zero a dez anos, além de formar para a gestão, para as modalidades de ensino (Educação de Jovens Adultos, Educação Especial, Ensino Médio na modalidade profissional e Normal) e para atuar com educação diferenciada (Escola do campo, Educação indígena, Educação quilombola). Mesmo adotando-se como princípio a flexibilização dos currículos, de todo modo corre-se o risco de, ao se pretender dar conta de todos os aspectos implicados na atuação do futuro pedagogo, oferecer-se uma formação genérica, fragmentada e sem aprofundamentos.

Pode-se afirmar que a formação inicial e continuada do professor para atuar no ensino fundamental I está no centro do debate, expressando suas fragilidades. Além disso, é importante considerar que os professores enfrentam atualmente novos desafios nas escolas, do que decorrem demandas formativas. Para Oliveira (2008), as políticas educacionais de cunho neoliberal transferiram maior responsabilidade às escolas, alterando aspectos da gestão, que passa a focar a produtividade, mudando a relação do professor com a instituição de ensino ao reestruturar o núcleo de seu

trabalho, que se vê ampliado em decorrência de novas demandas, sobrecarregando-o e exigindo novas habilidades e saberes profissionais.

A partir do contexto apresentado e das condições impostas para o exercício da profissão docente em tempos neoliberais, analisam-se a seguir as demandas de formação apresentadas pelos professores dos municípios paulistas considerados prioritários pelo MEC, com o apoio de Nóvoa (1995). Nas análises apresentadas na sequência, tem-se como pressuposto que o atendimento a essas demandas é considerado fundamental para o exercício profissional do grupo analisado.

## Aspectos da formação docente: as demandas de formação continuada expressas pelos professores

Ao se analisar as demandas de formação continuada expressas por docentes do ensino fundamental I que atuavam nos municípios paulistas considerados pelo MEC como prioritários por não alcançarem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2005 e/ou 2007, parte-se do suposto que tais demandas, ao serem induzidas pelo MEC, podem fornecer pistas sobre a concepção de formação para a docência que perpassa a política nacional de formação de professores da educação básica.

Para tanto, utiliza-se como referência os eixos estabelecidos por Nóvoa (1995) ao discutir a formação inicial de professores. Segundo o autor, a formação inicial para a docência possui três eixos centrais, que são: aspectos relacionados à compreensão da educação como campo de conhecimento; aspectos metodológicos; aspectos relacionados aos conteúdos escolares.

Com relação ao primeiro eixo, Nóvoa (1995) destaca baixo nível em relação à formação científica exigida aos professores, que para ele diz respeito ao controle ideológico exercido especialmente pelo Estado, responsável por essa formação. Catani et al. (1997), ao analisarem cursos de formação docente no que se refere ao aprendizado de teorias educacionais, destacam imposição acrítica de teorias psicológicas traduzidas em práticas pedagógicas. Já Gatti e Nunes (2008) apontam predomínio de disciplinas de cunho mais teórico nos cursos de formação para a docência nos anos iniciais da educação básica, com pouco destaque para questões relacionadas à prática pedagógica.

O segundo aspecto apontado por Nóvoa (1995) diz respeito às metodologias de ensino, ou seja, à necessidade de se aprender como ensinar. Para Azanha (1995), na formação dos professores impera imposição para a adoção de metodologias que se apresentam como infalíveis para a solução de problemas educacionais, reduzindo o ensino aos seus aspectos práticos. Para o autor, a formação do professor é impregnada por um tom de convencimento e persuasão, a fim de se obter sua adesão inconteste, bem como a adoção dos novos supostos educacionais inventados por especialistas e com respaldado no discurso científico, que desvalorizam sua prática costumeira. Para Gatti e Nunes (2008, p. 68), no entanto, a análise das ementas de cursos de Pedagogia revelou que "mesmo dentre as disciplinas de formação específica, predominam as abordagens de caráter mais descritivo e que se preocupam menos em relacionar adequadamente as teorias com as

práticas". Para as autoras, as disciplinas mais voltadas à prática pedagógica, ou ao que denominam como referentes à formação profissional específica para a docência, registram mais preocupações sobre o porquê ensinar que sobre o quê e como ensinar.

O terceiro aspecto destacado por Nóvoa (1995) diz respeito aos conteúdos das diferentes disciplinas ensinadas na escola (História, Geografia, Matemática, entre outras), que não guardam relação direta com o conhecimento científico, mas são elaborados para serem ensinados, conforme atestam os estudos de Chervel (1990) e Goodson (1990), entre outros. Além disso, convém apontar que a elaboração dos conteúdos escolares pressupõe seleção em relação ao legado cultural acumulado pela humanidade, ou seja, o conhecimento escolar diz respeito a conteúdos predeterminados por outrem, os quais, a fim de possibilitar sua transmissão, são elaborados didaticamente e hierarquizados (Forquin, 1993). São, portanto, conhecimentos escolares selecionados e organizados para serem ensinados aos alunos, e dos quais o futuro professor necessita se apropriar para poder ensinar.

Como os professores dos anos iniciais do ensino fundamental são formados em relação aos conteúdos do ensino, fundamentais para sua prática pedagógica? Para Mello e Rego (2004), uma das marcas da formação de professores é a diferença existente entre a formação para atuar nos anos iniciais da escolarização básica (formação de professores generalistas, marcada por questões pedagógicas), e a formação para atuar nos anos finais da educação básica (formação de professores especialistas, com ênfase nos conteúdos específicos das disciplinas escolares). Ao analisarem as propostas curriculares de cursos de Pedagogia, Gatti e Nunes (2008) apontam fragilidades no que diz respeito ao trato com os conteúdos das disciplinas a serem ensinadas na educação básica, como Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Ciências, Educação Física, que são abordados de forma genérica e superficial.

Além dos três eixos apresentados pelo autor, considerando os dados levantados, acrescentamos mais uma categoria, relacionada aos aspectos da organização do trabalho na escola. Tal necessidade foi identificada pelo número elevado de cursos selecionados pelos professores que tratavam especificamente dessa perspectiva da formação. Essa demanda por formação pode ser compreendida ao se considerar as alterações sofridas pela docência nas escolas a partir das reformas educacionais de cunho neoliberal ocorridas na atualidade que, de acordo com Oliveira (2004), têm alterado a forma de organização e planejamento do trabalho escolar, impondo aos professores novas tarefas relacionadas à gestão pedagógica, além da padronização de procedimentos. O professor passa a ser visto como o principal agente de mudanças, responsável pelo desempenho dos alunos e da escola, o que demanda o desenvolvimento de novas habilidades cognitivas e comportamentais.

Diniz e Lima (2010) destacam a formação para a gestão escolar presente no texto das Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia (Brasil, 2006) articulada à formação para a docência, centrada na ideia de gerencialismo e controle burocrático da escola e das situações de ensino orientados por princípios de eficiência financeira.

Os dados da pesquisa aqui apresentada foram obtidos a partir de levantamento feito junto aos 34

Termos de Cooperação Técnica assinados entre os municípios paulistas considerados prioritários e o Ministro da Educação. Nesses termos, além dos compromissos assumidos entre as partes envolvidas, há dados sobre as necessidades apontadas pelos municípios para a melhoria da educação local, entre elas – quando é o caso – a solicitação de cursos de formação de professores em serviço (inicial e continuada)[1]. Especificamente, os cursos de formação continuada indicados pelos municípios nesses Termos se tornaram alvo de análise, dado o interesse deste trabalho em analisar as fragilidades e potencialidades da formação inicial de professores, e foram aqui agrupados em três eixos, a saber: 1-conteúdos das disciplinas escolares; 2-organização do trabalho na escola; 3-metodologias de ensino. Um quarto eixo denominado fundamentos da educação foi proposto inicialmente. Contudo, ao longo do levantamento feito a partir das preferências dos professores, não foram localizados cursos que se enquadrassem nessa categoria, situação que também será analisada aqui.

De acordo com o levantamento feito, apresentamos a seguir as tabelas referentes aos três eixos estabelecidos para análise, apresentando em cada uma delas as áreas dos cursos indicados nos Termos de Cooperação Técnica. Para melhor visualização e sistematização dos dados obtidos, as áreas de cada eixo foram constituídas a partir das temáticas que os 70 cursos de formação continuada escolhidos pelos municípios abrangem.

De acordo com os dados levantados, no eixo *conteúdos e disciplinas escolares* a área de História foi a mais indicada nos Termos de Cooperação, que por sua vez expressa as escolhas feitas pelos docentes na Plataforma Freire. Em seguida aparecem as áreas de Matemática e Língua Portuguesa. É importante ressaltar que a área de História alcançou tal patamar por causa do curso de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, alvo de escolha da maioria dos professores: dentre as 33 escolhas apontadas na tabela 1, 24 se referiam a cursos dessa natureza. Essa situação chama a atenção em relação à preocupação dos professores e municípios em atender às exigências legais em relação a esse novo conteúdo dos currículos escolares que se tornou obrigatório com a Lei 10.639/2003 (Brasil, 2003). A partir dessa mesma lógica e tendo em vista o alto nível de procura, pode-se supor que o tema diversidade também preocupou os professores que revelaram com suas escolhas o despreparo para atender a esse tipo de demanda nas escolas.

**Tabela 1: Eixo *conteúdos das disciplinas escolares***

| Áreas do eixo | Nº de vezes que cursos na área do eixo foram escolhidos pelos municípios prioritários |
|---|---|
| **História e Cultura Afro-brasileira e Africana/História e Geografia** | 33 |
| **Matemática/Matemática e Cidadania/Matemática e educação científica** | 25 |
| **Diversidade (geral)** | 22 |
| **Língua Portuguesa** | 15 |

| | |
|---|---|
| **Matemática e Língua Portuguesa** | 14 |
| **Relações de Gênero** | 09 |
| **Educação ambiental** | 08 |
| **Direitos Humanos** | 08 |
| **Artes** | 07 |
| **Educação Física** | 07 |
| **Ciências** | 06 |
| **Outros (demais componentes curriculares)** | 03 |
| **Educação científica** | 02 |
| **Artes e Educação Física** | 01 |
| **Total** | **160** |

**Fonte:** Dados das autoras.

Em relação às áreas de Matemática e Língua Portuguesa pode-se pressupor que a centralidade desses conteúdos nas avaliações externas realizadas como, por exemplo, a Prova Brasil, se expressa nessas escolhas, revelando preocupação dos professores e gestores dos municípios prioritários, dado o baixo desempenho de suas redes de ensino, como indicaram os IDEB alcançados por eles.

A tabela 2 apresenta as áreas mais procuradas pelos professores em relação ao eixo *organização do trabalho na escola*. Esse eixo procurou concentrar os cursos que se voltam para as atividades direcionadas ao atendimento dos sujeitos que procuram a escola e que apresentam especificidades e necessidades relacionadas ao meio social, cultural e à faixa etária a que pertencem. A grande procura por cursos dessa natureza vai ao encontro do afirmado por Oliveira (2004), que destaca a sobrecarga de trabalho dos docentes, uma vez que necessitam dar conta da diversidade de alunos que passaram a ter acesso à escola. Somado a isso, percebe-se a partir das escolhas feitas, a preocupação dos professores com o currículo escolar e as avaliações, sobretudo as externas, tendo em vistas as novas demandas advindas do Estado no que diz respeito à gestão pedagógica do trabalho escolar.

**Tabela 2: Eixo *organização do trabalho na escola***

| Áreas do eixo | Nº de vezes que cursos na área do eixo foram escolhidos pelos municípios prioritários |
|---|---|
| **Currículo e avaliação** | 18 |
| **Inclusão** | 16 |
| **Coordenação e supervisão escolar** | 07 |
| **Anos iniciais do** | 06 |

| | |
|---|---|
| **ensino fundamental** | |
| **Educação do campo** | 06 |
| **EJA** | 05 |
| **Educação integral e integrada** | 05 |
| **Educação indígena** | 01 |
| **Quilombola** | 01 |
| **Total** | **65** |

**Fonte:** Dados das autoras.

A tabela 3, que apresenta as demandas relativas ao eixo *metodologias de ensino* indica que os professores têm preocupação em integrar inovações, como o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação ao contexto escolar, área que teve maior procura no eixo. De todo modo, é o eixo com menor demanda, o que por um lado pode indicar que tais necessidades formativas estão sendo atendidas nos cursos de formação inicial, ou pela formação continuada oferecida por seus próprios municípios. Também, como não tivemos acesso às ementas, é possível que os cursos relacionados aos diferentes componentes curriculares assinalados na tabela 1 abordassem o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação em uma perspectiva metodológica.

**Tabela 3: Eixo *metodologias de ensino***

| Áreas do eixo | Nº de vezes que cursos na área do eixo foram escolhidos pelos municípios prioritários |
|---|---|
| **Uso pedagógico das tecnologias da informação e da comunicação** | 15 |
| **Opções metodológicas para o processo de alfabetização** | 08 |
| **Metodologia de leitura em EJA** | 03 |
| **Total** | **26** |

**Fonte:** Dados das autoras.

Como foi alertado anteriormente, não foram alvo da escolha dos professores cursos relacionados ao eixo *fundamentos da educação* que, de acordo com Nóvoa (1995), abrange áreas relacionadas à compreensão da educação como campo de conhecimento. Segundo Chartier (1998), isso ocorre, sobretudo, porque os professores privilegiam as informações diretamente utilizáveis, o "como fazer" mais que o "porquê", os protocolos de ação mais que as exposições educativas ou modelos.

É preciso considerar, no entanto, que as escolhas foram realizadas a partir de um rol de cursos previamente disponibilizado pelo MEC na Plataforma Freire e que estes se voltaram predominantemente para questões instrumentais da arte de ensinar, como evidenciam as orientações dadas às universidades envolvidas pela Portaria MEC nº 36/2010 quanto às áreas a serem atendidas:

> 4.1 Para efeito da presente Chamada Pública, serão consideradas as seguintes áreas para apresentação de projetos de formação continuada de professores da educação básica:
>
> 4.1.1. Desenvolvimento e/ou consolidação de novas metodologias articuladas aos componentes curriculares e temas transversais no ensino fundamental e médio;
>
> 4.1.2. Ensino médio: ciência, cultura e trabalho;
>
> 4.1.3. Ensino médio magistério e formação de professores;
>
> 4.1.4. Educação de crianças de zero a cinco anos em estabelecimentos educacionais;
>
> 4.1.5. Mediadores de leitura;
>
> 4.1.6. Gestão da educação especial na perspectiva da educação inclusiva;
>
> 4.1.7. Avaliação institucional da escola;
>
> 4.1.8. Avaliação da aprendizagem;
>
> 4.1.9. Relações étnico-raciais e diversidade no ambiente escolar:
>
> 4.1.9.1 Cultura e História dos Povos Indígenas;
>
> 4.1.9.2 Educação para as Relações étnico-raciais;
>
> 4.1.9.3 Diversidade no Ambiente Escolar;
>
> 4.1.10. Educação e direitos humanos:
>
> 4.1.10.1 Gênero e orientação sexual;
>
> 4.1.11. Educação Ambiental;
>
> 4.1.12 O atendimento educacional especializado – AEE;
>
> 4.1.13. Inclusão digital e os recursos de tecnologia assistiva;
>
> 4.1.14. Educação Integral (Brasil, 2010).

De todo modo, pode-se afirmar que a concepção pragmática de formação referida por Rodrigues e Kuenzer (2007) ficou aqui evidenciada a partir do mapeamento das escolhas feitas pelos professores do ensino fundamental I dos municípios prioritários, apresentadas nos Termos de Cooperação Técnica assinados com o MEC.

# Algumas considerações

Ao se referir à maneira como a formação dos professores tem sido formulada ao longo dos anos, Azanha (2006) destacou a existência de um ideal de professor abstratamente considerado, do que decorreu um ideal de formação também abstrato, baseado em supostas características e competências relacionadas a esse exercício profissional.

O desenho de uma política nacional de formação de professores pelo MEC, na qual se insere o aspecto aqui analisado, qual seja, as demandas de formação expressas no Plano de Ações Articuladas (PAR) a partir das escolhas dos docentes vinculados aos municípios prioritários, evidencia aspectos do direcionamento dado à formação de professores do ensino fundamental I, marcada por uma concepção pragmatista e utilitária. Mediante os inúmeros cursos que são oferecidos na Plataforma Freire, idealiza-se um professor com múltiplas competências para atuar em múltiplos contextos. O que se promove, no entanto, ao se destacar a formação técnica em detrimento da formação teórica, é uma pseudoformação, voltada para a adaptação e integração, como diria Adorno (1995).

Se é verdade que o professor precisa saber ensinar, e para tanto precisa saber os conteúdos de ensino e suas metodologias, bem como formas de gestão da escola e do ensino, não é menos verdade que para dar conta dessa tarefa necessita possuir visão crítica e ampliada sobre a escola, suas dinâmicas internas e relações com o todo.

Nesse sentido, a formação do professor deve fornecer elementos para que esse profissional possa enfrentar problemas práticos de seu cotidiano por meio de reflexão teórica, não de protocolos preestabelecidos por outros. Para tanto, se faz necessário questionar, entre outros aspectos, porque as escolas ensinam o que ensinam, qual o significado da experiência escolar e qual a importância social e econômica das instituições de ensino. Em outras palavras, o professor precisa analisar criticamente o papel desempenhado por essa instituição na sociedade capitalista, da qual ele ativamente faz parte.

# Referências bibliográficas

ADORNO, T. W. 1995. *Educação e Emancipação*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 190 p.

AZANHA. J. M. P. 1995. A formação dos professores em São Paulo. In: _____. *Educação*: Temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, p. 191 – 204.

_____. 2006. Uma reflexão sobre a formação do professor da escola básica. In: _____. *A*

*formação do professor e outros escritos*. SP: SENAC, p. 53-74.

BRASIL. *Decreto Nº 10639, de 09 de janeiro de 2003*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm.>Acesso em 18/10/2012.

_____. *Resolução CNE/CP n. 01/2006*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia Licenciatura. 2006. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em 24/11/2012.

_____. *Resolução/ CD/ FNDE /N.º 029, de 20 de junho de 2007*. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/r29_20062007.pdf. >Acesso em 24/11/2012.

_____. *Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em 24/11/2012.

_____. *Decreto Nº 6755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, Disciplina a Atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e da outras providencias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em 24/11/2012.

_____. *Portaria MEC nº 36, de 24 de fevereiro de 2010*. Aviso de chamamento público – formação continuada da educação básica. Disponível em: <http://www.in.gov.br>, Acesso em: 12/12/2011.

CATANI, D. B.; BUENO, B. O.; SOUSA, C. P.; SOUZA, M. C. C. 1997. História, Memória e Autobiografia na Pesquisa Educacional e na Formação. In: _____. (org.). *Docência, Memória e Gênero*: Estudos sobre formação. São Paulo: Escrituras, p. 13-48.

CHARTIER, A. M. 1998. L'expertise enseignante entre savoirs théoriques et savoirs pratiques. *Recherche et formation*, Lyon, 27:67-82.

CHERVEL, A. 1990. História das disciplinas escolares: reflexões sobre um campo de pesquisa.

*Teoria & Educação*, Porto Alegre, 2: 177-229.

DINIZ, D. C.; LIMA, F. C. S. 2010. Para além da desintelectualização do pedagogia: uma crítica ao recuo da teoria na formação docente. *Revista Eletrônica Arma da Crítica*, 2(2): 128-146. Disponível em <http://www.armadacritica.ufc.br/>. Acesso em 23/11/2012.

FORQUIN, J. C. 1993. *Escola e cultura:* as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar, td. Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artes Médicas, 205p.

FREITAS, H. C. L. 2002. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. *Educação e Sociedade*, 23(80): 136-167.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. 2011. *Políticas Docentes no Brasil*: um estado da arte. Brasília: UNESCO.

GATTI, B. A.; NUNES, M. R. (Org.). 2008. *Formação de professores para o ensino fundamental*: instituições formadoras e seus currículos. Relatório de pesquisa, 2 v. São Paulo: FCC; Fundação Victor Civita.

GOODSON, I. 1990. Tornando-se uma matéria acadêmica: padrões de explicação e evolução. *Teoria & Educação*, Porto Alegre, 2: 230-254.

KRAWCZYK, N. R. 2008. O PDE: novo modelo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 38 (135): 797-815.

MELLO, G. N.; REGO, T. C. 2004. Formação de professores na América Latina e no Caribe: a busca por inovação e eficiência. In: *O desempenho dos professores na América Latina e no Caribe*: Novas Prioridades. SP: Fundação Victor Civita, p. 181 – 203.

NÓVOA, A. 1995. Formação de professores e profissão docente. In: _____. *Os professores e sua formação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote/ Instituto de Inovação Educacional, p. 15-33.

OLIVEIRA, D. A. 2008. Las reformas educativas y sus repercusiones em el trabajo docente. In: _____A. (org.). *Políticas educativas y trabajo docente em América Latina*. Lima/ Peru: Fondo Editoria UCH, p. 17-52.

OLIVEIRA, D. A. 2004. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação e Sociedade*, Campinas, 25 (89): 1127-1144.

RODRIGUES, M. F. R.; KUENZER, A. Z. 2007. As Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia: uma expressão da epistemologia da prática. *Olhar de professor*, Ponta Grossa, 10 (1): 35-62. Disponível em <http://www.uepg.br/olhardeprofessor>. Acesso em 24/11/2012.

SCHEIBE, L. 2007. Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia: trajetória longa e inconclusa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 37 (130): 43-62.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L.; DURLI, Z. 2012. O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. *Ensaio*: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, 20 (75): 303-324.

I Universidade Federal de São Paulo/ UNIFESP. isabel.bello@unifesp.br

II Universidade Federal de São Paulo/ UNIFESP. marieta.penna@unifesp.br

1 Dados obtidos no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>.

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Qualidade em educação: novas demandas, velhas expectativas[1]

**Luciana Cordeiro Limeira**[I]

## Introdução

A escola vem ganhando, há alguns anos, grande visibilidade devido a sua função frente aos desafios futuros de um mundo em permanente transformação e fortemente influenciada por uma lógica mercantilista. Em nosso país, tais preocupações têm criado novas possibilidades de acesso ao ensino e à formação na educação básica. No entanto, historicamente, o acesso e permanência dos estudantes de classes populares ao ensino público, têm sido marcados por um caráter seletivo que dificulta a esses estudantes alcançar os níveis mais altos de formação.

Antes, como esclarece Bueno (2012), a educação pública era marcada por altos índices de repetência e evasão. Hoje, a educação apresenta grande redução da repetência pelos projetos em vigência de ciclos e progressão continuada e marcada fortemente por baixos índices das aprendizagens escolares necessárias para seguir em frente nos estudos.

As avaliações em larga escala nas escolas públicas evidenciam, então, os possíveis avanços e entraves existentes nessa formação inicial, marcada por consideráveis dificuldades. Esse quadro que se esboça, a partir do resultado dessas avaliações, constitui-se de um frágil e inconsistente 'capital cultura, social e escolar' como conceituou Bourdieu (2010), consolidado em visível defasagem para os estudantes de escolas públicas, principalmente, as de periferia.

Diante desses resultados, a questão da qualidade do ensino oferecido fica mais evidente, passa a ser discutida pelos diversos meios de comunicação e atinge a população em geral por meio do ranqueamento de escolas e certificação pública – reconhecimento – do que se considera como uma escola de qualidade.

## A escola pública frente às novas demandas sociais e econômicas

A escola, dada sua importância num contexto mundial de maior valorização do conhecimento, está cada vez mais visível socialmente e mais responsabilizada em sua tarefa de ensinar. Heloísa Lück (2006) enfatiza que a escola, por ser dotada de grande valor estratégico, frente aos avanços tecnológicos e científicos, para o desenvolvimento socioeconômico, e por proporcionar melhoria

na qualidade de vida de seus cidadãos, tem constatado o crescimento na demanda por vagas nas mais diversas modalidades e níveis de ensino, tanto públicas quanto privadas.

A universalização do acesso e permanência ao ensino fundamental e, posteriormente à educação básica, apresenta-se como uma contradição. Representa um importante passo rumo à democratização do ensino público brasileiro para alguns e, para muitos, como afirma Beisiegel (2006, p. 8), como o marco de mudanças e diminuição da qualidade do ensino público oferecido. A democratização das oportunidades de acesso à escola foi, em pesquisa realizada pelo autor na década de 1960, o ponto de referência para o exame das questões da qualidade do ensino. Diante do exposto pelo autor, desde muito tempo atribui-se à ampliação do acesso à escola pública, das classes menos favorecidas, a responsabilidade pela diminuição da qualidade.

Nesse sentido, Oliveira (2007, p. 661) esclarece que "com a garantia de acesso, número de vagas e permanência na escola pública, os processos de diferenciação social e de exclusão mudam de qualidade e de lugar". Com a ampliação de vagas para as classes menos privilegiadas, o sistema de ensino público tende a ser mais flexível do ponto de vista formal, quanto aos conteúdos e ao nível de exigências para a formação e conclusão dos estudos desses estudantes. O referido autor elucida ainda que

> A contradição ou desafio mais importante já não é 'garantir acesso, permanência e sucesso – entendido como conclusão – do ensino fundamental', como se defendia há pouco mais de duas décadas. O centro do argumento construído aqui é que esse processo representa uma mudança da qualidade na educação brasileira (OLIVEIRA, 2007, p. 682).

Em concordância com essas afirmativas, Libâneo (2010) ressalta ainda que tais contradições verificam-se nas distorções existentes entre propostas de atendimento à população menos favorecida, pautada essencialmente na missão social da escola, e no descomprometimento com o conhecimento formal e com os aspectos técnico-pedagógicos. Segundo o autor, a escola existe para que seus estudantes "aprendam solidamente os conceitos, desenvolvam o seu pensamento e seus processos de aprendizagens escolares" (LIBÂNEO, 2010, p. 12). Ressalta também, ser necessário, dar maior atenção ao trabalho dos professores, [gestores] e especialistas responsáveis pelas aprendizagens escolares como indicadores da qualidade de ensino.

Outro aspecto relevante destacado pelo autor é a conquista da igualdade social na escola, fruto da ampliação de vagas e permanência de crianças e jovens, em condições iguais, aos conhecimentos diversos.

> A conquista da igualdade expressa o mesmo direito à escola, ao domínio da ciência e da cultura e ao desenvolvimento de habilidades cognitivas, que é precisamente a escolaridade igual, escola comum, ensino comum. No entanto, falar de igualdade é considerar, ao mesmo tempo, a diferença, pois se a escola recebe sujeitos muito diferentes entre si, ela precisa enfrentar a realidade da diversidade, como condição para ser integradora de todos (LIBÂNEO, 2010, p. 13).

Torna-se uma contradição, do ponto de vista pedagógico, quando a escola, a partir das políticas

públicas educacionais que as orienta, dá acesso igual a todos os estudantes e, conforme suas necessidades específicas, os atende de forma diferenciada e/ou diversificada, mas avalia a todos da mesma maneira. Como se constata com a aplicação das avaliações em larga escala ocorridas em todo país e, também, em vários Estados brasileiros.

As políticas vigentes recomendam para os estudantes em processo de inclusão, o enxugamento e supressão de partes do currículo, alteração de rotinas e processos de inclusão que excluem. Como tratar igualmente os diferentes em suas diferenças quando se avalia uniformemente todas as escolas, inclusive a escola dita como inclusiva? Esta questão necessita entrar na pauta de muitas discussões sobre o direcionamento das políticas públicas implementadas e, também, de ajustes dentro das próprias escolas.

## Novas demandas, velhas responsabilidades

Nesse contexto de ampliação de vagas, de escolas e de atendimentos aos estudantes, a educação inclusiva aparece como um grande desafio para a educação brasileira na atualidade. Faz-se necessário, então, reconhecer quais são os excluídos socialmente, ainda sem acesso adequado às escolas, para recebê-los e atendê-los dignamente.

Segundo a UNESCO (2011), os excluídos são sujeitos que, independentemente da sociedade a qual pertencem, estão à margem dessa sociedade, não inseridos e não atendidos em suas necessidades mais elementares. São crianças abusadas ou vítimas de violência (afastadas ou não da família); crianças refugiadas ou deslocadas (indígenas expulsos, que abandonaram seu grupo étnico ou por questões culturais ou por dificuldades socioeconômicas); minorias religiosas; crianças portadoras de deficiências; minorias étnicas; crianças vítimas de pobreza; crianças em zonas de conflito/crianças soldados; crianças que trabalham; minorias linguísticas; migrantes (introdução numa nova cultura – língua, hábitos); crianças nômades ou seminômades (ciganos, famílias de circenses); órfãos de HIV (AIDS).

Inicialmente, é preciso reconhecer que esses diversos sujeitos excluídos, (especificamente crianças, adolescentes e jovens em idade escolar ) precisam ser acolhidos e aceitos em nossas escolas. A inclusão então precisa ser reconhecida como uma prática necessária e permanente. No entanto, não se pode negar os grandes problemas, que ainda se observa nas políticas públicas educacionais quanto à concepção de inclusão e inexistência de mecanismos apropriados para sua execução.

A inclusão é um processo gradativo e contínuo, se preocupa com a identificação e eliminação de barreiras, visa à presença, a participação e o sucesso de todos os estudantes – qualidade do local, do envolvimento e dos resultados, implica uma particular atenção aos grupos de alunos que possam estar em risco de marginalização, exclusão ou mau aproveitamento – necessita de responsabilidade e cuidado adequado.

Em resumo, promover a inclusão significa desenvolver os modelos educacionais e sociais para estarem de acordo com as novas tendências de direção e estruturas educativas.

Em vista de toda essa realidade, outro tipo de exclusão pode, então, ser constatado nas escolas e na própria sociedade. Ela se confirma quando, a esses estudantes, é limitado o acesso ao mundo do trabalho mais especializado e na própria participação política desses cidadãos, nos processos de escolha democrática e cobrança por seus direitos.

O não aprendizado ou aprendizado insuficiente dos estudantes, fruto dessa flexibilização proposta pelas políticas públicas educacionais, pode, principalmente, sobrecarregar as ações desenvolvidas nas escolas pelos diversos profissionais que nelas atuam. Um fato importante a ser destacado a esse respeito é que algumas mudanças, na busca de oferecer uma educação pública de qualidade, no intuito de corrigir essas distorções de não aprendizagem, sofrem grandes pressões da área política. Tais pressões inviabilizam ações dado ao montante insuficiente de recursos destinados e aplicados na educação, seja de investimentos em infraestrutura e manutenção dos prédios escolares e de recursos materiais, ou seja, na garantia de salários dignos e, na formação inicial e continuada dos profissionais docentes e demais profissionais atuantes nas escolas.

Contudo, embora os estados brasileiros, em sua maioria, sejam exímios cumpridores da lei, no que diz respeito ao acesso e garantia de vaga aos estudantes, ainda há muito a ser feito. É preciso garantir o oferecimento de uma educação que se concretiza de forma mais humana e mais cidadã, cumpridora de sua função social e de ensinar. Em suma, de uma educação de qualidade.

Para Gadotti (2011) a qualidade da educação está também, em ensinar o estudante a pensar e agir de forma autônoma,

> saber comunicar-se, saber pesquisar, saber fazer, ter raciocínio lógico, aprender a trabalhar colaborativamente, fazer sínteses e elaborações teóricas, saber organizar o próprio trabalho, ter disciplina, ser sujeito da construção do conhecimento com a prática e com outros saberes. [...] Importante criar conhecimento e não reproduzir informações (p. 5).

É importante ressaltar que o conceito de qualidade na educação não é estático. Para o autor esse conceito caracteriza-se por ser adaptável ao momento histórico e às demandas socioeconômicas vigentes. Gadotti esclarece então que

> Na educação, a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI, 2001, p. 1).

Quando a escola pública não estava aberta a todos, era boa somente para os poucos que a frequentava. No momento em que as portas da escola se abrem para todos, num processo maciço de inclusão, ela precisa se adequar a esse novo público. É preciso repensar a escola diante de todas as necessidades, demandas e expectativas que esse público traz.

Diante dessa realidade, Gadotti acrescenta que a qualidade na educação pública encontra alguns

empecilhos de ordem externa ao cotidiano escolar. Dentre muitos, cita a falta de inovação, ao qual ele chamou de "crise de ineditismo" (2001, p. 10) e a forte influência do mercantilismo sobre as políticas públicas educacionais. A repetição de velhas fórmulas para desafios atuais caracterizam um círculo vicioso muito conhecido dentro das políticas públicas. Essas empenham verbas importantes em ações pouco efetivas, já conhecidas ou repaginadas que não inovam. Também, a mercantilização nos processos educacionais produz um comportamento competitivo e muito individualista das escolas dentro de um sistema tão carente de acompanhamento e investimento. Faz com que o que deveria ser fortalecido na teia das relações intra e extraescolares passe a ser fragilizado pela responsabilização incoerente que pouco agrega.

Analisando o problema da qualidade ou falta dela na escola pública, Guimarães-Lossif (2009) elucida ainda que

> Formamos alunos com uma visão extremamente limitada e descontextualizada dos problemas que afetam o mundo, o planeta. A educação global é uma educação descolonizadora de mentes, questionadora e emancipatória, que se preocupa com o ser humano, independente de sua localização geográfica, também com os problemas comuns à sociedade brasileira, mas também com os problemas globais que interferem na qualidade de vida das pessoas (p. 83).

Muitas escolas, em virtude de resultados desfavoráveis, culpabilizam assim, seus alunos e sua comunidade pelo insucesso escolar. Tiram de si e do Estado a responsabilidade pelo trabalho mal conduzido e não conseguem fazer a devida leitura dos porquês desse insucesso.

Contraditoriamente, o estabelecimento de parâmetros de qualidade, a partir das avaliações externas, é uma preocupação que se faz presente nos discursos oficiais dos governantes e nas políticas públicas educacionais. Dourado e Oliveira (2009) apontam uma questão importante quanto ao estabelecimento de parâmetros de qualidade: quais são os compromissos assumidos em documentos e programas internacionais e como eles podem materializar-se no cotidiano escolar. No intuito de melhor definir a qualidade da educação os autores identificam duas dimensões que ela envolve – as dimensões extra e intraescolares.

> Nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO E OLIVEIRA, 2009, p. 205).

Destacam ainda que na legislação brasileira sobre a educação, tanto na LDB, quanto no PNE, constata-se a importância da definição e do estabelecimento de padrões de qualidade. No entanto, chamam a atenção para os problemas surgidos ao definir-se um padrão único de qualidade num país tão grande e tão diverso como o Brasil.

## Qualidade: diferentes conceitos, muitas possibilidades

A diversidade de fatores existentes nas escolas brasileiras pode, então, concorrer a favor ou contra

uma educação de qualidade. Contudo, a questão da qualidade, no discurso oficial e, muito divulgada pela mídia, está diretamente relacionada às avaliações em larga escala (externas).

A qualidade da educação, por constituir-se num processo dinâmico e complexo, como é o ambiente escolar, precisa estar atrelada a um conjunto de valores. Dourado e Oliveira (2009), ao discorrer sobre tais valores, apontam quatro como importantes de serem detectados e acompanhados a partir de avaliações institucionais, tanto externas, quanto internas, que são: 1) a credibilidade, 2) a comparabilidade, 3) a validade e 4) a incorruptibilidade. Dessa forma, esses valores devem ser ponderados tanto aos processos como aos sujeitos envolvidos nesses processos.

Qualidade em educação também está relacionada à qualidade de seus profissionais – gestores, professores e funcionários. Uma equipe com boa formação e em formação contínua para exercer bem sua função pode resultar em um ensino de qualidade. Contudo, é preciso considerar que, junto à boa formação deve estar vinculado o nível de motivação e comprometimento desse profissional.

Conforme Malavasi (2010) esse profissional faz a diferença porque sua motivação é contagiante, exerce grande influência na melhoria de seus estudantes, colegas de trabalho e da escola como um todo. A referida autora acrescenta ainda que

> Qualidade nas relações humanas e na interação entre indivíduos que estabelecem parcerias são aspectos importantes na formação dos jovens estudantes que frequentam diariamente a escola. Pelo mesmo princípio, falar em qualidade do entorno da escola é falar e agir através de ações coletivas envolvendo toda a comunidade e não apenas o estudante e sua família (MALAVASI, 2010, p. 96).

Nesse sentido, um professor com boa formação, motivado, consciente da função social de sua escola, com estrutura necessária para o trabalho a desenvolver, interage melhor em seu ambiente de trabalho: com seus colegas, com seus alunos e com a comunidade. A qualidade em educação é um conceito em permanente construção. Necessita ser revisto, repensado periodicamente de forma coletiva e colaborativa, com o intuito de atender aos objetivos propostos no PPP de cada escola.

Freitas et al. (2009) também traz uma importante contribuição ao conceito de qualidade nesse contexto. Tal conceito, formulado por Bondioli (2004), encontra-se na perspectiva de construção coletiva do trabalho pedagógico.

> Qualidade é transação, isto é, debate entre indivíduos e grupos que têm um interesse em relação à rede educativa, que têm responsabilidade para com ela, com a qual estão envolvidos de algum modo e que trabalham para explicitar e definir, de modo consensual, valores, objetivos, prioridades, ideias sobre como é a rede [...] e sobre como deveria ou poderia ser (FREITAS et al., 2009, p. 921).

Esclarece que para se definir qualidade, nesse contexto, é preciso considerar o "caráter negociável, participativo, auto reflexivo, contextual/plural, processual e transformador" que há no processo de feitura da educação desejada. O projeto pedagógico constitui-se, então, como a materialização de uma qualidade negociada, num misto de "compromissos e responsabilidades recíprocos"

(BONDIOLI apud FREITAS 2005, p. 921).

A democratização dos processos decisórios dentro da escola, por meio da participação de representantes dos vários segmentos que nela atua e pela presença constante da comunidade (sugerindo, participando, cobrando, apontando) também pode ser considerado como importante indicador de qualidade escolar.

Nesse sentido, a gestão escolar – que também influencia na qualidade escolar, diante do desafio de buscar a qualidade dos processos e dos sujeitos neles envolvidos, deverá apresentar um caráter mediador. É preciso que os gestores escolares busquem alternativas de melhorar a participação da comunidade escolar nas decisões e implementação de ações. O perfil do gestor escolar precisa adequar-se às novas demandas sociais e às ações previstas nas políticas públicas educacionais. É ele, ao mesmo tempo, representante dessas políticas junto à escola e porta voz da comunidade escolar, junto ao Estado.

A democratização nos processos de escolha de equipes gestoras, em muitos estados brasileiros, destaca-se como importante ação nesse sentido. A participação da comunidade escolar como um todo nas decisões e condução de ações faz com que as escolas estejam mais visíveis e dinâmicas na busca por melhorias internas e reconhecimento de suas funções.

Paro (2011), ao discorrer sobre a função da gestão escolar diante das exigências de qualidade e produtividade na escola pública, destaca a não existência de padrões únicos e definidos de qualidade para essa escola. Para o autor

> Isso talvez se deve à extrema complexidade que envolve a avaliação de sua qualidade. Na escola, a garantia de um bom produto só se pode dar garantindo-se o bom processo. Isto relativiza enormemente as aferições de produtividade da escola baseadas apenas nos índices de aprovação e reprovação ou nas tais avaliações externas que se apoiam exclusivamente no desempenho dos alunos em testes e provas realizados pontualmente (PARO, 2011, p. 3).

A partir de todas essas contribuições, podemos concluir que a qualidade da escola pública está diretamente relacionada aos sujeitos que a ela estão relacionados e ao nível de envolvimento que estes têm no cumprimento de sua tarefa, sejam eles professores, gestores, funcionários, alunos, pais, colaboradores e parceiros, assim como, dos governantes. Também, dos processos nela desenvolvidos, ações que geram aprendizagens e mudança de comportamento.

Diante do exposto, a questão física da escola (de estrutura e de recursos) passa a ser coadjuvante, mas não menos importante. Temos exemplos diversos, já evidenciados em pesquisas, de escolas que com pouco, faz muito e o contrário também se evidencia. Boa estrutura física com recursos sem um bom projeto pedagógico e gestão escolar polarizadora de poder gera desconfiança e pouco envolvimento.

Uma escola de qualidade é, em suma, aquela capaz de tornar seus estudantes visíveis socialmente. É aquela que ensine a ler e escrever o mundo e para o mundo, que os instrumentalize a agir, opinar, questionar, sugerir e buscar soluções aos desafios que surgem no seu cotidiano. Para isto, a escola

precisa estar "munida" de um PPP que considere todos esses aspectos. É preciso também ser gerida por uma equipe comprometida com o trabalho que realiza, que agregue ao seu corpo docente e administrativo, profissionais capacitados e envolvidos nessa proposta, e sobretudo, que incentive a participação e envolva a comunidade nas decisões, avaliações, análises, planejamento e ações.

## Considerações finais

A valorização do conhecimento escolar, diante das novas demandas sociais e econômicas impulsionaram as políticas públicas a utilizarem-se, cada vez mais, das avaliações em larga escala para mensurar e certificar o trabalho desenvolvido pelas escolas públicas.

O conceito de qualidade em educação destaca-se nas discussões surgidas a partir dos resultados encontrados e nem sempre estão à contento com a realidade das escolas. Nesse sentido, os processos de inclusão de uma diversidade de sujeitos no ambiente escolar faz com que as escolas, governantes e sociedade em geral, reflitam sobre que tipo de escolas temos para os estudantes que são atendidos, quais as políticas implementadas e quais as ações que são e necessitam ser desenvolvidas.

Ao se falar de qualidade em educação há que se considerar tanto os sujeitos internos quanto os externos que estão relacionados à escola, orientada por Projeto Político Pedagógico. Há que se definir ações que atendam às expectativas desses sujeitos para, então, alcançar as metas e objetivos previstos em planos maiores, estabelecidos pelas políticas públicas educacionais.

## Referências


BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública.** Brasília: Liber Livros, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BUENO, José Geraldo Silveira (Coord). **Inclusão/exclusão escolar e desigualdades sociais.** Disponível em: <http://www.pucsp.br/pos/ehps/1/links_pesquisas/inclusao_exclusao.pdf>. Acesso em 28/11/2012.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. In: **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 25/09/2011.

FREITAS, Luiz Carlos de et al. **Avaliação educacional –** caminhando pela contramão. Petrópolis: Vozes, 2009.

_____. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial – Out. 2005. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 25/09/2010.

GADOTTI, Moacir. **Os compromissos de Jomtien –** Estado e Sociedade Civil. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/pub/Institu/SubInstitucional1203023491It003Ps002/Os_compromissos Acesso em: 13/11/2011.

_____. **A qualidade na educação.** Disponível em: <www.paulofreire.org/pub/crpf>. Acesso em: 25/09/2011.

GUIMARÃES-LOSIF, Ranilce. **Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil: impedimentos para a cidadania global emancipada.** Brasília: Líber Livro, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos. A escola brasileira em face de um dualismo perverso: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **X ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA ANPED-CENTRO-OESTE**, Jul., 2010. Acesso em: 31/11/2011.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2006.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Orientações para a inclusão** – garantindo o acesso. Disponível em: <http://redeinclusao.web.ua.pt/files/fl_43.pdf>. Acesso em 04/11/2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>. Acesso em: 31/11/2011.

MALAVASI, Maria Márcia Sigrist. Avaliação Institucional de qualidade potencializada pela participação dos vários segmentos da escola. In: DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas (Org.) et al. **Convergências e tensões no campo de formação e do [...]trabalho docente.** Belo Horizonte: Autêntica, p. 84-103, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública.** Disponível em: <www.geocities.ws/angesou/paro2.pdf>. Acesso em: 01/11/2011.

I Universidade Católica de Brasília-UCB. lucianaclimeira@gmail.com

1 Este artigo foi produzido a partir das reflexões que compõem parte do referencial teórico da dissertação de mestrado desenvolvida pela autora.

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# A municipalização do ensino fundamental em Alumínio/SP*

**Albertina Paes Sarmento[I]; Vania Regina Boschetti[II]**

A pesquisa sobre a municipalização do ensino fundamental no município de Alumínio verifica se a implantação desta política pública contribuiu para o acesso e permanência dos alunos nas escolas, melhorou as condições de trabalho do professor, a qualidade social de ensino e promoveu a gestão democrática. O estudo realizado junto aos professores da rede municipal relata questões relativas à administração e parte pedagógica; a participação do Conselho Municipal e da comunidade nas decisões políticas; se na transferência da responsabilidade do ensino fundamental do Estado para o Município houve transformações positivas e negativas e, quais dificuldades os professores têm enfrentado no desenvolvimento do trabalho docente nas instituições municipalizadas.

## Municipalização do ensino

Municipalização pode ser entendida "como uma forma do município expandir suas redes de ensino" o que significa a realidade em muitos municípios brasileiros e, "como um processo de transferência de um nível da administração pública para outro", Oliveira, (2003, p. 174). Entende-se também que a municipalização configura-se na transferência de competências do poder federal e estadual para o municipal, conferindo autonomia aos municípios e, podendo facilitar a participação do cidadão nas decisões políticas. No estado de São Paulo, o processo de municipalização do ensino fundamental aconteceu por etapas. Em Alumínio o primeiro passo foi a reorganização do ensino.

## A reorganização do ensino

A reorganização[1] do ensino no Município de Alumínio se deu no ano de 1998 conforme determinado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE), em atendimento ao Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995. Os 1.045 alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental no Município de Alumínio foram distribuídos em cinco escolas municipais; os alunos das séries finais do ensino fundamental e os da Educação de Jovens e Adultos do segundo segmento foram para a Escola Estadual Isaura Krüger. Os alunos do Ensino Médio se concentraram na Escola Estadual Honorina Rios de Carvalho Mello cumprindo desta forma as determinações da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

A reorganização do ensino durou apenas um ano, nos fazendo entender que era uma estratégia de

preparação para a iniciação do processo de municipalização do ensino, já que como mencionado anteriormente o governo estadual havia separado os alunos e os bens patrimoniais em escolas diferenciadas. Os iniciantes ficaram numa escola e os alunos das séries finais em outra, facilitando assim a transferência dos alunos, prédios escolares e mobiliários para a administração municipal.

# A municipalização do ensino fundamental

O primeiro ano da municipalização do ensino fundamental ocorreu em 1999 e, trouxe descontentamentos aos profissionais da educação. Muitos deles perderam suas classes e o vínculo estadual e, outros tiveram que pedir remoção do cargo para outros municípios.

Funcionários como os da limpeza e merenda escolar também se sentiram prejudicados pelo novo modelo administrativo. Estavam acostumados ao trabalho numa unidade fixa e, a nova ordem era a desvinculação das sedes. Passaram a prestar seus serviços em forma de rodízio, a cada semana iam para uma escola diferente, conforme cronograma estabelecido pelo Departamento Administrativo.

Para os professores da educação infantil mudou a atribuição de aulas: acostumados a participar do processo de atribuição e escolher as aulas de acordo com a classificação, tiveram que acatar a decisão do Departamento de Educação que passou a determinar onde prestariam seus serviços.

No dia 13 de agosto de 2001, foram municipalizadas as séries finais do ensino fundamental através de adesão ao Convênio de Parceria Lei 43.072/98. O governo municipal passou a ser responsável pelas escolas de ensino fundamental, educação infantil e creche. O processo de municipalização do ensino neste período exigiu uma reformulação geral dos departamentos para atender às novas demandas. Ao assumir integralmente o ensino fundamental, houve necessidade de aumentar o número de funcionários, expandir o transporte escolar e, adequar o departamento de finanças e o de recursos humanos às novas exigências.

Em 2002, o Departamento de Educação fez um diagnóstico da rede implantando o SAREMA (Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Alumínio), com o objetivo de conhecer os alunos e construir coletivamente as ações para melhorar o ensino oferecido à comunidade.

Os resultados desta avaliação mostraram a defasagem na alfabetização, língua portuguesa e matemática, especificamente na interpretação de textos e raciocínio lógico.

Para enfrentar os problemas o Departamento de Educação elaborou as ações:

- Modificação da grade curricular: introdução das disciplinas de informática, inglês e educação física nas séries iniciais. Nas séries finais foram acrescentadas aulas de leitura, redação, informática.

- Programação de aulas de recuperação para os alunos em defasagem.

- Contratação de uma terapeuta ocupacional para orientar os professores e pais de alunos

quanto à adequação dos recursos para os alunos com necessidades específicas e especiais de aprendizagem.

- Atualização do laboratório de informática.
- Adesão ao Programa de Informática (PROINFO) através de convênio com o MEC.
- Implantação do projeto Rádio-Escola.
- Estabelecimento de parcerias com empresas.
- Apoio aos projetos escolares e à organização de excursões para os alunos.
- Projetos ligados à arte: Dança na Escola, Arte-Educação, Música.

Por oito anos os professores do ensino fundamental participaram de diversos cursos assessorados pelo MEC com a tutoria dos técnicos do Departamento de Educação: Programa de Alfabetização (PROFA), Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação, Proletramento em Alfabetização e Matemática, Meio Ambiente na Escola. Participaram também de cursos contratados de empresas especializadas e de palestras e seminários com renomados pesquisadores da educação brasileira.

Os horários de trabalhos pedagógicos eram realizados coletivamente com agendamento preciso: uma hora semanal na escola sede com o diretor da escola e quatro no final de cada mês com a equipe técnica do Departamento de Educação. O trabalho da equipe era centrado nas orientações didáticas, cursos e definição conjunta do programa escolar a ser desenvolvido na rede.

A avaliação dos programas planejados era feita bimestralmente com o objetivo de corrigir os rumos e refletir sobre os encaminhamentos das ações. Tal organização tinha também a intenção de unir os professores e construir vínculos, pois era um grupo novo numa rede em início de estruturação.

Para exemplificar citaremos o primeiro programa definido em conjunto e, voltado para a manutenção do patrimônio escolar. Na ocasião, o Departamento de Obras da Prefeitura solicitou ao Departamento de Educação uma ação de conscientização relacionada à preservação dos prédios escolares.

Para subsidiar o programa de preservação foi utilizado pelo Departamento de Educação o "Programa Parâmetros em Ação Meio Ambiente na Escola de 5ª a 8ª série", enviado pelo Ministério da Educação Secretaria de Educação Fundamental, em 2001. O programa constava de uma série de oficinas para serem aplicadas aos profissionais da educação com o objetivo de discutir e conhecer as grandes questões ligadas ao meio ambiente.

O programa Meio Ambiente na Escola se organiza de forma didática contendo leituras diversas, orientação de uso de vídeos, músicas, dinâmicas. Os módulos abordam onze assuntos: acordos e vínculos, os temas transversais, ser humano, sociedade e natureza, meio ambiente na escola,

sustentabilidade, biodiversidade, água, energia, resíduos, diálogo com as áreas e projetos de trabalho em educação ambiental. O curso teve carga horária de 115 horas e participação efetiva de 90% dos professores que na época atuavam no ensino fundamental.

Foi surpreendente o resultado do trabalho: os professores aplicaram os conhecimentos nas diversas disciplinas em sala de aula e, foram percebidas mudanças nos comportamentos relacionados às escolas. Passaram a ser mais preservadas, com aspecto de limpeza melhorando o ambiente escolar. O fato mais interessante do projeto ocorreu numa aula de ciências com os alunos da Educação de Jovens e Adultos. Uma das alunas se interessou muito pelo assunto da reciclagem, quando foi trabalhado o tema resíduo (produção de resíduos, o que é lixo, deposição do lixo no município) e o professor, durante a aula, comentou sobre a dificuldade em encaminhar devidamente o lixo separado para reciclagem por não existir uma usina para este fim no município. A aluna foi atrás de informações, conseguiu a adesão de suas vizinhas (mulheres que estavam desempregadas) e, fundou a Cooperativa de Reciclagem de Lixo do Município de Alumínio (COOPERAL), organização que presta um serviço relevante na comunidade.

As professoras da educação infantil e as auxiliares de desenvolvimento infantil também participaram de vários cursos, capacitações e treinamentos com o objetivo de receber informações relativas ao atendimento às crianças. A maioria das auxiliares de desenvolvimento infantil possuía somente o curso de segundo grau.

Quanto à estruturação física as escolas foram totalmente reformadas e equipadas: construídas quadras cobertas, salas para bibliotecas, laboratórios de informática e ciências, mobiliários, cortinas, livros, materiais didáticos diversos. Foi construída outra escola na área rural, a Escola Municipal José Jesus Paes no Bairro Figueiras para atender os alunos dos bairros daquela região, e uma nova Creche no Bairro do Paraíso bem mais ampla com o objetivo de aumentar o atendimento desta faixa etária.

Em paralelo à elaboração dos projetos educacionais foram desenvolvidos os documentos: Plano Municipal de Educação[2] e Proposta Pedagógica do Município. Foram estabelecidas parcerias com a Empresa Via Oeste, Companhia Brasileira de Alumínio e Polícia Florestal para a realização de cursos sobre Meio Ambiente e, com a Polícia Militar para Programas de Erradicação das Drogas; Departamento de Saúde os cursos sobre gravidez na adolescência, doenças sexualmente transmissíveis e autoestima do adolescente. Além de realizadas excursões exclusivamente para os professores visitarem os centros culturais da cidade de São Paulo.

A gestão posterior (2008/2012) ficou marcada pela descontinuidade do processo educativo na rede municipal. A interrupção do que estava sendo construído e a falta de um programa definido dificultou o trabalho e resultou em perda da credibilidade dos professores e comunidade no primeiro ano de trabalho. Na tentativa de solucionar os problemas criados, optaram pela adesão a um sistema de ensino apostilado em substituição ao livro didático, utilizado até então na rede municipal. Esse sistema foi adquirido no segundo ano de mandato e implantado em toda a rede sem participação efetiva do professor no processo de escolha, o que é de se lamentar pois o sistema apostilado, baseia-se numa metodologia tecnicista, que limita a ação do professor, desvaloriza a

metodologia do ensino e os outros aspectos que realmente influenciam o processo de ensino aprendizagem como: a formação do professor, a cultura da instituição escolar, a condição socio-econômica e contexto familiar dos alunos (ADRIÃO, 2009).

As empresas especializadas em sistemas de ensino apostilados viram nas recém-criadas redes municipais, um potencial para vender seus produtos. As pesquisadoras Adrião, Garcia, Boghi, Arelaro (2009), esclarecem que os municípios pequenos não estavam preparados para assumirem o ensino fundamental, por isso muitos aderiram ao uso de apostilas em detrimento dos livros didáticos enviados pelo governo.

Oliveira (1998, p.14) sobre a questão, já alertava para a possibilidade, do município despreparado e sem equipe pedagógica capaz de assumir integralmente a gestão do ensino fundamental "cair nas mãos de escritórios de assessoria, nas mãos de editora, nas mãos de sistemas de comunicação, nas mãos de empresas particulares".

Foi o que aconteceu no município de Alumínio. No entanto o sistema apostilado adotado durou apenas um ano devido aos inúmeros problemas: proposta pedagógica na contra mão da que estava sendo construída na rede escolar, muitos erros ortográficos e conceituais dificultando o trabalho do professor e o descrédito dos pais no material. Ao perceber as dificuldades o Departamento de Educação desistiu do projeto voltando a utilizar o livro didático.

Os livros didáticos são enviados aos municípios pelo governo federal mediante a assinatura do convênio ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) conforme estabelecido na Resolução CD/FNDE nº 60 de 20 de novembro de 2009. O programa tem o objetivo de prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e, inclusive com versões em áudio, para contemplar todos os alunos. Os livros são analisados e aprovados pelo MEC e, enviados gratuitamente aos municípios.

Associados aos problemas já mencionados aconteceram também trocas de diretores e falta de professores no quadro de funcionários das escolas gerando indisciplina nos alunos, insegurança nos professores.

Em relação aos projetos, o único que teve continuidade foi o Projeto de Dança; os outros foram retirados sem nenhuma explicação aos alunos e pais, que aceitaram tal condição sem questionamentos, talvez na espera de outros projetos.

# Metodologia e condução da pesquisa

A metodologia utilizada foi a de questionário aberto por proporcionar ao pesquisado maior liberdade de resposta. As perguntas buscaram respostas para a contribuição da municipalização do ensino em relação aos impactos e benefícios por ela ocasionados tais como: igualdade de acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino, a qualidade e a valorização do profissional docente.

O caminho traçado precisou de uma pesquisa qualitativa, "entendida como aquela capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade inerentes aos atos, às relações e, às estruturas sociais" (MINAYO, 1987, p. 10).

Triviños (1987, p.116) aponta que a pesquisa qualitativa tem semelhança ao procedimento dos fenômenos do cotidiano. Na perspectiva expõe três formas de abordagens: pesquisa documental, estudo de caso e etnografia. Optamos pelas duas primeiras formas de abordagens: pesquisa documental e estudo de caso, entendendo que estão intrinsecamente ligadas.

A primeira parte da pesquisa foi realizada mediante a aplicação de um questionário aberto contendo cinco perguntas dirigidas anonimamente a 50 professores das redes: municipal e estadual. Deles somente 39 devolveram os questionários respondidos. Os formulários foram entregues para professores efetivos que trabalham nas escolas municipais. Foi utilizada também uma entrevista semi-estruturada, por permitir maior número de variáveis às perguntas propostas.

A entrevista foi realizada nas escolas dos professores durante os intervalos e horários de trabalho pedagógico coletivo com autorização do diretor da escola.

A análise da entrevista conforme Triviños (1987, p.160) deve ser "um meio para estudar as comunicações entre os homens, colocando ênfase no conteúdo das mensagens". Na pesquisa oral percebemos que os entrevistados expressaram com mais facilidade as suas opiniões.

O questionário, a entrevista e a análise dos conteúdos configuraram a parte de exploração da pesquisa.

# O resultado da investigação

A primeira pergunta do questionário teve a intenção de saber as impressões dos profissionais sobre as melhorias relacionadas às condições de trabalho preconizadas nos discursos políticos na defesa da municipalização. Na época a Secretária da Educação do Estado de São Paulo, Rose Neubauer afirmava que a reforma administrativa, iniciada no Estado, a partir de 1996, tinha: "como um de seus objetivos a liberação de recursos, antes gastos improdutivamente, e a destinação desses recursos para uma política salarial de valorização do magistério" (NEUBAUER, 1999, p.180). Isto se justificava porque acreditava ela ser o magistério:

> O responsável pelo sucesso ou fracasso de qualquer política educacional de melhoria da qualidade do ensino. Com um profissional desencantado, desacreditado e desconfiado, não há possibilidade alguma de se fazer uma revolução no campo da educação, capaz de virar a educação paulista 'pelo avesso' e dar a São Paulo um sistema de ensino à altura dos padrões de desenvolvimento do Estado mais rico da Federação. (p.181).

Com o argumento de que o FUNDEF estabeleceria a valorização do magistério, alguns municípios do estado de São Paulo aderiram à municipalização do ensino e consequentemente para os mecanismos de funcionamento do FUNDEF, garantindo a remuneração digna aos profissionais

estaduais e municipais.

Nas entrevistas os professores relataram que no início houve uma valorização quanto aos salários e participação dos professores nas decisões relativas aos processos educativos. Enfatizaram que outro ponto determinante para a valorização do trabalho foi o apoio e a proximidade da equipe gestora. Isto acontecia porque na ocasião, as reuniões de formação eram feitas pela equipe do Departamento de Educação. Outro ponto mencionado e considerado importante foi a oportunidade de discutir no coletivo os rumos da educação no município.

No início as reuniões de formação eram organizadas pela equipe do Departamento que, entre outras preocupações, tinha o objetivo de construir junto com os professores a proposta pedagógica e o currículo escolar. Os cursos contratados nem sempre condiziam com a realidade e cultura local, por isso nem sempre eram valorizados pelos professores.

As construções de novas escolas, quadras esportivas, salas para biblioteca e informática também forma vistas como fator de valorização do trabalho docente. Com a troca de governo os salários ficaram estagnados, provocando insatisfações e estimulando a busca de outro emprego para ampliar a remuneração. Além disso, consolidou-se um distanciamento da equipe gestora e professores provocando, novamente, medo e insegurança. A formação se concentrou nas mãos de empresa contratada, o que pouco contribuiu no avanço do trabalho pedagógico.

No questionário as respostas apresentadas pelos professores foram:

- Quanto às condições de trabalho: melhoria da comunicação e a resolução dos problemas inerentes ao cotidiano escolar.

- Quanto aos recursos e equipamentos: construção de novas escolas com design moderno, quadras esportivas cobertas em todas as escolas, salas para bibliotecas e laboratórios de informática. Apesar disso, faltam materiais básicos para um trabalho de qualidade como: papéis diversos, lápis, canetas, cadernos etc. O acesso às tecnologias como rádio-escola, sala de computadores, internet, datashow são restritos devido à falta de manutenção dos equipamentos e de um projeto escolar que viabilize o uso dos equipamentos pelo professor.

- Quanto à valorização do professor existem contradições: 28 concordam que são mais valorizados e 11 discordam acreditando que ficou pior, pois não são chamados para opinarem sobre as decisões relacionadas à educação.

A preocupação política inicial se concentrou nas construções para garantir espaço adequado aos trabalhos escolares e compra de equipamentos tecnológicos. Na troca de governo o grande problema foi a manutenção dos prédios e dos equipamentos, pois a nova equipe não conseguiu manter os equipamentos dos laboratórios de informática funcionando e nem fazer a manutenção adequada aos prédios escolares. Em relação à parte pedagógica os gestores educacionais no início se dispuseram a construir junto com os professores a proposta educacional do município e, a nova equipe tentou implantar um sistema apostilado comprado de empresa especializada.

A segunda questão teve o objetivo de identificar os impactos relacionados à nova forma administrativa e desenvolvimento do trabalho pedagógico. Segundo os professores ocorreram as seguintes transformações:

- Mudança no vínculo trabalhista (do estatutário para o celetista).
- Novas regras institucionais.
- Desvalorização da cultura escolar.
- Constantes mudanças nas propostas pedagógicas.
- Valorização/desvalorização do professor dependendo de quem está no poder.
- Os pais passaram a intervir mais na escola, algumas vezes de forma positiva e na maioria das vezes de forma negativa. Positiva quando participam das atividades escolares colaborando com os professores e negativa em atitudes revestidas de exigências individualistas, preconceituosas, classistas porque altera a visão da escola enquanto local de trabalho coletivo e igualitário que tem como referência a sala de aula.
- Calendário Escolar diferenciado da rede estadual. O início/término do ano letivo e o recesso são em datas diferentes. Isso prejudica os professores que trabalham nas duas redes principalmente no início do ano, quando faltam aos compromissos da rede municipal para participarem das atribuições de aulas na rede estadual.
- Opção de escolha pela material didático, o que pode ser boa quando existe a participação dos professores nas decisões e, ruim quando o Departamento de Educação escolhe o material sem participação de todos os professores como foi o caso das apostilas.
- Falta de participação da Diretoria de Ensino Estadual no processo educativo no Município. A Diretoria de Ensino Estadual poderia ajudar nas orientações técnicas e na continuidade dos trabalhos.
- Dificuldade na manutenção do prédio escolar, antes a APM era mais atuante, agora a escola espera que a Prefeitura resolva todos os problemas.

Nas entrevistas, 16 dos 39 professores disseram que muitos pais não participam dos conselhos e das atividades da Associação de Pais e Mestres, pois acreditam que a prefeitura deve cobrir todos os gastos. Inclusive defendem a ideia de que os componentes dos conselhos deveriam ser remunerados.

Há ainda os pais que só aparecem para reclamar de atitudes de professores e diretores, muitas das vezes sem motivos consistentes gerando conflitos no interior da escola. Nesse sentido Ferretti (2004, p.125) argumenta que "gerir a educação de um município é gerir os indivíduos em suas relações" e dispõe sobre a construção "de um projeto político e educacional que promova a

participação de toda a comunidade, compreendendo seus limites e possibilidades".

Na terceira questão foi destacado o elemento que consideramos crucial na construção de uma gestão democrática: envolvimento do Conselho Municipal.

Nas entrevistas todos concordaram que o envolvimento do Conselho Municipal nas decisões políticas é muito tímida, centrada nas preocupações individuais, sem uma visão coletiva relacionada ao processo educativo desenvolvido na cidade.

Cabem aqui alguns esclarecimentos sobre a criação, composição e funções do Conselho Municipal de Educação de Alumínio. O conselho precisa ser criado por lei municipal, que vai definir a composição básica do órgão, o número de membros efetivos e substitutos. Depois da sanção do Executivo, inicia-se o processo de escolha dos membros. Geralmente, a Secretaria indica os representantes oficiais e as demais entidades estabelecidas pela legislação elegem os seus. Todos têm de ser nomeados pelo prefeito. As primeiras sessões são dedicadas à elaboração do regimento interno, que definirá a frequência de reuniões, a divisão em comissões e a tramitação das decisões. Essa pluralidade atende ao princípio da gestão democrática do ensino público, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96.

As competências mais importantes do conselho são quatro: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora, conforme Brasil (2004, p. 23):

> A função deliberativa é assim entendida quando a lei atribui ao conselho competência específica para decidir, em instância final, sobre determinadas questões. No caso, compete ao conselho deliberar e encaminhar ao Executivo para que execute a ação por meio de ato administrativo
>
> A função consultiva tem um caráter de assessoramento e é exercida por meio de pareceres, aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, interpretando a legislação ou propondo medidas e normas para o aperfeiçoamento do ensino.
>
> A função fiscal ocorre quando o conselho é revestido de competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e a legalidade das ações, aprová-las ou determinar providências para sua alteração.
>
> A função mobilizadora é a que situa o conselho numa ação efetiva de mediação entre o governo e a sociedade, estimulando e desencadeando estratégias de participação e de efetivação do compromisso de todos com a promoção dos direitos educacionais da cidadania, ou seja: da qualidade da educação.

As funções do Conselho têm origem na ideia dos antigos conselhos de notáveis, que definia que o critério para a participação era o do "notório saber", que compreendia as pessoas dotadas de um saber erudito. O saber popular era desconsiderado, pois o saber popular não oferecia utilidade à gestão da "coisa pública", uma vez que esta pertencia aos "donos do poder", que se serviam dos "donos do saber". Somente a partir da década de 1980, época em que os movimentos populares

reclamaram maior participação na gestão pública, é que foram institucionalizados os conselhos "que aliam o saber letrado com o saber popular por meio da representação das categorias de base". (BRASIL, 2004 p. 16).

Os professores ainda destacaram que:

- Não há tempo suficiente para integração dos conselheiros nos reais problemas da rede municipal.

- A comunidade não adquiriu a cultura da participação.

- Há necessidade de formar um grupo de estudo para discussão da proposta pedagógica.

Sem dúvida, as respostas nos permitem assegurar que falta maior envolvimento do Conselho Municipal quanto à formação de uma cultura participativa. Um Conselho Municipal participativo pode contribuir para diminuir os impactos nas transições principalmente no que se refere à continuidade do trabalho em processo. Legitimados pelas determinações legais podem "defender os interesses coletivos, falar publicamente em nome da sociedade, por meio de pareceres ou decisões em defesa dos direitos educacionais da cidadania" (BRASIL, 2004, p. 22).

Ainda no mesmo documento encontramos a constatação:

> Os conselhos embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. Assim os conselhos, como órgãos de Estado, têm um duplo desafio: primeiro garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais; e segundo agir como instituintes das vontades da sociedade que representam.

Vale acrescentar ainda que o Conselho Municipal de Educação do Município de Alumínio foi criado pela Lei 257, em 23 de fevereiro de 1996, com funções normativas, deliberativas e consultivas, em relação aos assuntos relacionados à educação.

Na questão quatro o objetivo foi o de sabermos as implicações que a reforma trouxe ao sistema educativo do município. As respostas foram:

**Implicações positivas**

- Aumento do número de aulas dos anos finais do ensino fundamental (informática, inglês, educação física) e projetos relacionados à arte.

- Aulas extras os alunos da educação infantil, enriquecimento do currículo escolar (informática, inglês, educação física).

- Currículo diferenciado organizado para atender às necessidades locais.

• Proximidade com os técnicos do Departamento de Educação para resolver os problemas cotidianos.

• Proximidade com o Departamento de Recursos Humanos, facilitando resolver os problemas relacionados às licenças, faltas, atrasos etc...

**Implicações negativas**

• Falta de diretores experientes.

• Falta de um vice-diretor e coordenador pedagógico.

• Inspetores de alunos despreparados para a função.

• Falta de material para o desenvolvimento dos projetos.

• Dificuldades na manutenção dos espaços da escola.

• Mudanças nos projetos educacionais nas mudanças de governo.

• Interrupção dos trabalhos pedagógicos nas mudanças de governo.

• Dificuldade de participação dos professores nas decisões sobre os projetos escolares.

As implicações positivas revelam que a municipalização conseguiu realizar dois objetivos determinados pelo Decreto de Parceria Estado-Município:

• A organização de um currículo especial beneficiando os alunos;

• A facilitação na resolução de problemas locais.

Se comparado com a administração estadual a dificuldade maior foi na estrutura relacionada aos recursos humanos. A escola estadual consegue manter uma equipe gestora formada por diretor, vice-diretor, coordenador, inspetor de alunos, secretário e servente independente de seu tamanho. A escola municipal se caracteriza pela inconstância de uma equipe completa, pois fica dependendo do orçamento e das prioridades de cada governo.

A última questão se concentrou nas percepções sobre os entraves existentes no ensino municipal e que dificultam o trabalho do professor. Os professores concordaram que as dificuldades se concentram na instabilidade na proposta pedagógica e, na falta de estrutura (recursos humanos) na gestão escolar, situação que desestabiliza o processo educativo da escola.

# Considerações finais

A municipalização não é um tema novo, muitos pesquisadores já debruçaram seus olhares para esta

forma de administração política, praticada por alguns países em desenvolvimento na América Latina e que foi fortalecida no Brasil no final do século XX.

Esta forma administrativa é uma exigência antiga em nosso país, conforme consta nos registros literários, e foi defendida pelo educador Anísio Teixeira no Manifesto dos Pioneiros de 1932. No entanto, só foi possível no Brasil após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, e da Emenda Constitucional 14/96, leis que ampararam e incentivaram a adesão dos municípios.

Os fatores que justificaram a implantação da reforma estavam pautados no atendimento às necessidades de racionalização econômica; na tentativa de facilitar o uso do serviço público; de diminuir a burocracia amenizando as tensões pela demora na resolução dos impasses causados pela distância entre as esferas governamentais; melhorar o atendimento educacional oferecido aos alunos; oferecer as condições necessárias para a construção de um currículo específico para cada localidade; valorizar o profissional docente; equipar as escolas com os materiais necessários para um trabalho de qualidade.

No município de Alumínio/SP o processo foi iniciado em 1997, quando o governo municipal assumiu a responsabilidade pelas construções de prédios escolares e merenda escolar. Foi completado em 2001, quando o poder público municipal assumiu a responsabilidade pelas séries finais do ensino fundamental.

A primeira ruptura foi na forma trabalhista. Antes os profissionais eram vinculados ao regime estatutário[3] e tiveram que aderir ao vínculo trabalhista estipulado pela Prefeitura Municipal de Alumínio, a Consolidação das Leis do Trabalho[4] (CLT) que é a principal norma legislativa brasileira referente ao Direito do Trabalho e o Direito Processual do Trabalho. Estas vinculações trabalhistas se diferenciam e a adaptação gerou desconforto ao trabalhador docente que teve que se adequar à nova realidade.

A visão gerencial do Departamento de Recursos Humanos causou transtornos e durante um bom tempo gerou conflitos, tendo demorado para os professores se acostumarem com a nova prática. A impressão, segundo os relatos, é a de que estavam trabalhando numa fábrica e não numa escola, pois o livro ponto foi substituído pelo "bater ponto" na entrada e na saída. As ações de regulação e controle modificaram as relações entre os profissionais, ficaram mecanizadas, propiciando desta forma um esfriamento no ambiente escolar. Os professores passaram a ter direito às horas extras e desconto de horas e, isto começou a ser cobrado em todos os trabalhos desenvolvidos na escola: festas, excursões e projetos, dificultando a realização destas atividades.

Foi constatado que algumas ações permaneceram como herança das gestões estaduais: constantes mudanças das propostas pedagógicas das escolas, descontinuidade nos projetos em desenvolvimento e indefinição de um projeto político pedagógico. Antes da municipalização a cada novo governo estadual ou federal as propostas educacionais mudavam junto, como se este setor da administração pública fizesse parte das pessoas que estavam no poder e, não fosse um bem coletivo que deveria ter continuidade levando em consideração seu processo histórico e cultura institucional. No município de Alumíno esta prática permaneceu decepcionando os profissionais

que pensavam que com o poder local isto seria eliminado, no entanto a prática de mudança aleatória se repetiu a cada mudança de governo.

Os políticos confirmaram a observação destacada por Torres (1996, p. 179) quando se referiu ao pacote do Banco Mundial na implementação de reformas políticas: "... um eterno partir do zero, sem visão retrospectiva, sem recuperar a experiência anterior e às pesquisas disponíveis, inclusive sem dar atenção às condições reais e específicas (políticas, sociais, culturais, organizativas) de implementação".

A inconstância da proposta pedagógica provoca um desequilíbrio no trabalho do professor que se percebe num barco à deriva sem saber para onde se dirigir e o que fazer.

A municipalização em Alumínio trouxe benefícios quanto ao atendimento oferecido aos alunos principalmente na democratização do acesso e garantia da permanência, pois o município tem conseguido atender a todos os alunos da educação infantil e ensino fundamental.

Quanto à qualidade social da educação, é importante ressaltar que os professores são todos efetivos e especialistas nas áreas que atuam, grande parte possui especialização em diversas áreas e atualmente 3 professores têm o título de mestre. No período do ensino municipalizado pesquisado (1999 a 2011), foram realizados seminários, palestras e muitos cursos de capacitação aos professores atendendo às diversas áreas do conhecimento, o que acreditamos ter contribuído para melhorar as práticas.

Em relação às avaliações externas, o município ainda não atingiu as metas estabelecidas e os resultados decaíram na última transição de governo.

Quanto à questão relativa à gestão democrática, depara-se com as dificuldades historicamente construídas e apontadas por Gadotti (1977, p. 26): "a dificuldade da participação popular nos processos decisórios" decorre dos "obstáculos construídos e colocados à sua frente pelos que querem ter o monopólio da decisão". Os conselhos, professores e a comunidade têm pouca participação nas decisões políticas, necessitando da criação de espaços de encontro para realizarem as discussões e trocas de ideias.

É urgente uma mudança de mentalidade da comunidade na direção do exercício da autonomia e formação da cidadania, que seja capaz de lutar por uma nova estrutura institucional e fazer valer sua voz nos processos decisórios que beneficiam a coletividade nas questões educacionais.

# Referências

ADRIÃO, Tereza; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de sistemas de ensino por municípios paulistas**. Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009. Disponível em: <HTTP://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 21/dez.2011.

BRASIL, Ministério da Educação, SEB**. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares:** conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública/elaboração Genuíno Bordignon. Brasília, 2004.

FERRETTI, Jane Shirley Escodro. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Sylvia Simões (orgs). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino:** problemas e perspectiva. DP&A, São Paulo: 2004.

GADOTTI, Moacir. **Autonomia da escola princípios e propostas.** São Paulo: Cortez, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento, pesquisa qualitativa em saúde.** 4ª ed., São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1987.

NEUBAUER, Rose. Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In. COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Descentralização da educação:** novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Fundap; Cortez, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton. A emenda constitucional 14/96 e os municípios paulistas, algumas implicações**. Comunicações**, Piracicaba, v. 5, n. 224, 1998. Disponível em: <www.acaoeducativa.org.br/portal/.../9aemendaconstitucional14.pdf> Acesso em 22/10/11.

OLIVEIRA, Cleiton de. Política Educacional Paulista, análise da gestão do PMDB, **Educ. Soc.** Campinas, v. 24 n. 85 p. 1402-1406 dez. 2003.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In. TOMMASI, L.D., WARDE, M.J. e HADDAD, S (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, PUC, Ação Educativa, 1996.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

I Mestre em Educação pela Universidade de Sorocaba, Especialista em Administração em Recursos Humanos pela Universidade de Sorocaba, Especialista em Mídias na Educação pela Universidade de São Paulo, Pedagoga pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Sorocaba. albertinasarmento@bol.com.br

II Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo, Mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba, Graduada em Filosofia e Pedagogia, pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Sorocaba. vania.boschetti@prof.uniso.br

*O artigo é um fragmento da monografia "A municipalização do ensino fundamental em Alumínio/SP: entre o pedagógico e o poder local" apresentada para conclusão do curso de Mestrado em Educação, vinculado à Linha de Pesquisa História e Historiografia do programa de Pós Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba.

1 A reorganização foi uma determinação da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em 1998 que consistiu em modificar o atendimento escolar em três tipos uma escola para as séries iniciais, outra para as séries finais e outra para o ensino médio, conforme consta no Decreto 40.473/95. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_infancia_juventude/legislacao_geral/leg_geral_e Acesso em 14/jul.2012.

2 O plano é um documento que define metas educacionais para o município por um período de 10 anos. Trata-se de uma exigência prevista na Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). Um Plano Municipal de Educação não é um plano somente da Rede de Ensino do Município, mas um plano de Educação do Município. Assim, o Plano deve estabelecer diretrizes e metas para o ensino médio e para a educação superior no Município, dialogando com os responsáveis por esses níveis de escolarização. Deve ser elaborado em consonância com o Plano Estadual de Educação e o Plano Nacional de Educação e, ao mesmo tempo, garantindo a identidade e autonomia do Município. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2006/elabpne.pdf>. Acesso em 23/set.2012.

3 É a denominação utilizada para o vínculo jurídico estabelecido pela Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que liga os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais com a administração pública federal no Brasil, estabelecendo seus direitos e deveres. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Regime_jur%C3%ADdico_estatut%C3%A1rio_federal> Acesso em 14/jul. 2012.

4 Ela foi criada através do Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943 e sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas durante o período do Estado Novo, unificando toda legislação trabalhista então existente no Brasil. Seu objetivo principal é a regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho. Disponível em : <http://pt.wikipedia.org/wiki/Consolida%C3%A7%C3%A3o_das_Leis_do_Trabalho>. Acesso em 14/jul. 2012.

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Avaliação institucional no ensino fundamental: contribuições para o processo de qualificação educacional

**Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa**[I]

## I – Avaliação sistêmica e a produção de qualidade da escola básica

A escola básica é uma instituição social que cumpre uma função preponderante em nossa sociedade, qual seja, a garantia de educação/formação a milhares de crianças, jovens e adultos, de diferentes idades e nível socioeconômico. A história da educação nos mostra que, para desempenhar essa função, a escola passou por um processo de conquistas e estagnações.

Dentre as conquistas, podemos destacar a ampliação do acesso que tem consolidado o aumento do atendimento à maioria da população em idade escolar. Se, por um longo período, a escola básica era considerada privilégio de poucos que tinham possibilidade e condições de se dedicar a ela, a política educacional contemporânea tem se desenvolvido no sentido de possibilitar a expansão do ensino e, assim, garantir a obrigatoriedade e o direito à educação a todas as crianças, independentemente de sua condição econômica, social e cultural.

Ao mesmo tempo em que a história da escola brasileira nos mostra conquistas, ela revela problemas antigos, como é o caso da permanência na instituição educacional de boa parte da população que a frequenta sem aprender pelo menos o básico. Tal contradição evidencia uma complexa realidade, ou seja, garantir que a ampliação do acesso corresponda à melhoria do desempenho dos alunos e consiga reduzir o fracasso daqueles que frequentam a escola pública.

Essa contradição tem contribuído para intensificar, na sociedade, o debate em torno da qualidade da educação básica. Em busca dessa qualidade, as políticas educacionais implementadas nos últimos 20 anos têm se dedicado a viabilizar a melhoria educacional. Para isso, o governo federal brasileiro, em todos os níveis de ensino, tem elaborado critérios para aferir o desempenho das escolas, por meio de instrumentos avaliativos diversos. Nessa vertente, as políticas educacionais têm submetido a escola a um controle excessivo no sentido de garantir essa qualidade propalada.

Esse modelo de gestão das políticas públicas, implementadas no Governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciou-se no governo anterior, com a reforma do Estado promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (OLIVEIRA, 2009). Uma análise minuciosa desse

contexto político evidencia que a política de avaliação tem incidido sobre a escola básica e exigido dela a exposição da qualidade, pois, por meio de uma política de avaliação regulatória, o governo federal qualifica as escolas pelos índices que elas obtêm nas avaliações sistêmicas a que são submetidas. Assim, toda escola, por meio do desempenho do aluno, é avaliada e responsabilizada pelo desempenho demonstrado.

Nesse sentido, as avaliações são empregadas como instrumentos de medida, monitoramento e controle dos sistemas educativos, servindo como uma "bússola" (ARAÚJO, 2005, p. 11) para guiar e planejar ações que primam por um determinado tipo de qualidade educacional. Na lógica governamental, a avaliação em larga escala surge como uma resposta política e administrativa para subsidiar ações de melhoria da qualidade, pois se preocupa, essencialmente, em mostrar para comunidade escolar e para a sociedade em seu todo o que os educandos estão aprendendo (CASTRO, 2009).

Assim, a avaliação se configura como ferramenta essencial da política de regulação educacional. De acordo com o discurso oficial, a avaliação tem contribuído para concretizar um processo mais transparente de prestação de contas à sociedade e de melhoria do debate dos órgãos públicos para o enfrentamento dos desafios da educação no país (CASTRO, 2009).

Para Bonamino (2002), as políticas públicas de avaliação da Educação Básica, implantadas no governo FHC e consolidadas no Governo Lula, são pautadas na lógica da responsabilização das escolas, Municípios e Estados pelos resultados da qualidade das redes de ensino. Castro A. (2009) e Costa (2009) sinalizam que a política avaliativa, com ênfase na responsabilização, se caracteriza como um instrumento utilizado pelo Estado para regulação educacional.

Considerando a avaliação nesse formato, é possível afirmar que a avaliação sistêmica vem imprimindo uma lógica de responsabilização na organização do trabalho pedagógico da escola, em que os sujeitos que, não raro, já vivem em condição de vulnerabilidade social são culpabilizados e penalizados por seu baixo desempenho. Nessa perspectiva, a ênfase recai nos produtos e resultados, por meio de testes estandardizados e rankings escolares em que qualidade é sinônimo de medida de desempenho, num viés mercadológico.

A avaliação é uma expressão de luta de interesses antagônicos ou conflituosos, consiste em um campo de forças sociais que disputam a prerrogativa de definição da concepção de qualidade que se intenta construir nas escolas. Reconhecida como categoria central nas reformas educacionais pós 1990, a avaliação tem exercido força indutora na direção de posturas que induzem ao acatamento às normas estabelecidas e, quase sempre, gestadas no nível central do país. Neste aspecto, qualidade é entendida como medida, restrita a exames numa lógica de responsabilização dos sistemas de ensino e de pressão sobre seus sujeitos.

Barroso (2005), Afonso (1999, 2000, 2001), Dias Sobrinho (2002), Oliveira (2005, 2007, 2009) nos ajudam a entender que essas políticas, da forma como são implantadas e da maneira como são defendidas e tratadas, contribuem para reforçar o papel social da escola, que foi "configurada ao longo da história moderna para dar mínimo de conhecimentos e habilidades a todos, separar os mais competentes e ensinar de fato a estes" (FREITAS, 2005b, p.122).

Nesse contexto socioeducacional, os menos favorecidos, normalmente, por possuírem um capital cultural (BOURDIEU, 2001) inferior ao considerado dominante socialmente e por não se adequarem à homogeneização adotada pela escola no processo ensino-aprendizagem-formação, permanecem sem ver sentido no trabalho pedagógico ali realizado e, em muitos casos, não acompanham o ritmo da escola. A escola, por sua vez, engessada em sua estrutura e ideologia responde às exigências externas que lhes são impostas, trazendo o aluno para dentro e se organizando para mantê-lo em seu interior o tempo necessário à sua formação básica, ainda que ele não aprenda o conhecimento que o possibilite a lutar por melhores condições de vida.

Pode-se, portanto, inferir que as escolas, acreditando ser possível realizar seu trabalho longe das contradições sociais, permaneceram desligadas da vida e, por isso, criaram um ambiente propício ao desenvolvimento de um conteúdo, aparentemente, objetivo e neutro. Assim, se, durante anos, o isolamento da vida gerou a artificialização do trabalho pedagógico na escola e a criação de mecanismos artificiais de ensino-aprendizagem que, historicamente, definiram a qualidade da educação/formação, esse isolamento tem sido controlado pelos conhecimentos exigidos pelas políticas de regulação para garantir o bom resultado nas avaliações externas.

Dessa forma, a avaliação, agora com nova roupagem, permanece como um mecanismo artificial e eficiente para a garantia da aprendizagem daqueles que aproveitam as oportunidades dadas pela escola e a eliminação dos que não se apropriam dos conhecimentos científicos. Essa qualidade tem sido regulada e definida por uma lógica de avaliação que, desde os anos de 1990, tem se constituído como um dos pilares da materialização das redefinições no papel do Estado no Brasil (PERONI, 2001). Paralelo ao discurso de qualidade para todos, é mantido o princípio de manutenção de centros de excelência de educação/formação em detrimento de guetos educacionais.

Essa lógica das políticas de responsabilização vigentes induz a um conceito de qualidade restrita à medida, em que os testes estandardizados são concebidos como expressão de qualidade da escola pública. Vale destacar que essa lógica de qualidade não é compactuada por todos na sociedade. Partilhamos da ideia de que existem também críticas e alternativas a essa produção de qualidade. Nessa perspectiva, fazemos a defesa de uma concepção avaliativa que permita respostas alternativas e que contrarie a lógica de resultados, de produtos descontextualizados e preocupados mais em medir do que em interpretar os significados destas medidas no contexto social que afeta as escolas e os sujeitos implicados.

Nesse sentido, trazemos para o debate uma concepção de avaliação que defende a qualidade, enfocando a escola, seus processos e sujeitos, o coletivo, bem como o sistema que o regula, ou seja, uma avaliação que caminha em direção a um movimento contrarregulatório (FREITAS, 2005b), emanada do trabalho coletivo de sua comunidade, denominada, aqui, de Avaliação Institucional Participativa – AIP.

# II – Avaliação institucional na Rede Municipal de Educação de Campinas: a instituição educacional como instância de regulação

# propositiva

O movimento de apropriação da escola por aqueles que mais a conhecem é o que denominamos aqui como AIP. Neste trabalho, utilizamos o conceito AIP e não avaliação institucional – AP, como tem sido empregada, principalmente no ensino superior, por entendermos que a participação constitui um dos eixos centrais para as ações que primam pela construção da qualidade da escola, pelo coletivo que a constitui.

Entendemos que, por meio dessa avaliação, os sujeitos que produzem a realidade escolar se conscientizam de seu compromisso social e se capacitam para reagir e interpretar o que a realidade revela, além de organizarem o trabalho visando à aprendizagem/formação dos alunos.

Por meio da AIP, os educadores podem reagir à regulação feita pelas políticas públicas de avaliação, analisar suas práticas e, sobretudo, o processo de aprendizagem e formação dos educandos, no sentido de realizar a contrarregulação. Contrarregulação aqui defendida como:

> [...] resistência propositiva que cria compromissos ancorados na comunidade mais avançada da escola (interna e externa), com vistas a que o serviço público se articule com seus usuários para, quando necessário, resistir à regulação (contra-regulação) e, quando possível, avançar tanto na sua organização como na prestação de serviços da melhor qualidade possível (justamente para os que têm mais necessidades), tendo como norte a convocação de todos para o processo de transformação social. Contrarregulação não é a mera obstrução ou um movimento de "fechar as fronteiras da escola" com relação às políticas centrais, penalizando o usuário do sistema público (FREITAS, 2005b, p. 912).

Nesse contexto, a regulação posta pelo poder público, via avaliação sistêmica, encontra, na escola, por meio da avaliação institucional, um movimento de contrarregulação (FREITAS, 2005b) em que os problemas e as possibilidades de resolução são negociados constantemente.

A AIP, defendida neste trabalho como uma alternativa de contrarregulação (FREITAS, 2005b), carrega em seus princípios possibilidades de construção de respostas alternativas à qualidade educacional que contrariam a lógica meritocrática, de tratamento dos resultados como produtos descontextualizados, mais preocupados em medir do que em interpretar as relações entre essas medidas e o contexto social em que as escolas se encontram inseridas.

Não estabelecemos nesse trabalho uma relação direta entre a avaliação institucional no ensino superior e no ensino fundamental, mas, como a história nos mostra que a avaliação institucional tem sido mais exercitada no ensino superior, utilizar-nos-emos do acúmulo de experiências existentes neste nível de ensino para compreendermos os desafios que a implementação de um modelo de avaliação institucional em escolas de ensino fundamental (SORDI, 2011) irá nos impor.

A discussão sobre AI passa, necessariamente, pela compreensão das contribuições do SINAES para esse processo. Para Sordi (2011), o SINAES expressa acordos em um campo fortemente disputado, e estes acordos repercutiram nos rumos das políticas de educação e de avaliação que

contribuíram para a afirmação de uma visão específica de qualidade. Ao negar a cultura da classificação, do ranqueamento e da utilização de recompensas ou punições, o SINAES concorreu para reforçar a concepção de avaliação formativa e processual e para questionar o paradigma presente na cultura de avaliação e da qualidade educacional referenciada em modelos quantitativos.

Na arquitetura do modelo avaliativo defendido pelo SINAES, a Comissão Própria de Avaliação – CPA se constitui como estratégia agregadora das diferentes vozes existentes nas Instituições de Ensino Superior – IES, que convoca à participação dos envolvidos na organização e desenvolvimento do processo educacional. Para a garantia da participação plural, o documento defende a composição da CPA da seguinte forma, representação dos professores, estudantes, corpo técnico administrativo e da sociedade civil (SINAES, 2009).

De acordo com Sordi (2011), as CPAs de cada IES tinham como objetivo desenvolver ações de diagnóstico situacional e eleição de prioridades no sentido de propor encaminhamentos que sinalizassem para os objetivos almejados pela instituição. Mesmo não tendo poder de decisão, a CPA contribuiu para restaurar, no cenário avaliativo, o princípio da legitimidade política, pois colaborou para identificar, sistematizar e encaminhar às instâncias colegiadas potências e/ou fragilidades presentes no Projeto Pedagógico – PP do curso (SORDI, 2011).

Acreditamos que a base teórica do SINAES não deixou dúvidas sobre o paradigma teórico que o embasava e, por isso, merece ser mais bem compreendido, pois, dentre outras coisas, auxiliou no questionamento do paradigma meritocrático presente em nossa cultura avaliativa. Entretanto Sordi (2011) alerta para as contradições presentes na implementação deste modelo, em virtude dos diferentes interesses que circundam o processo educacional.

Acreditando na AI como possibilidade da escola se reorganizar a partir das necessidades e potencialidades locais e se fortalecer para dialogar com o poder público em busca da qualidade dos serviços prestado; entendendo a CPA como um espaço possível para recuperar e reorganizar a participação da comunidade, interna e externa, na consolidação da qualidade educacional e baseando nos pressupostos ético-epistemológicos do SINAES, a Rede Municipal de Educação de Campinas – RMEC optou, mesmo com os limites já sinalizados, por replicar a experiência de AI na educação básica, a partir de uma releitura do processo vivido nas IES (SORDI, 2011).

Nesse cenário, em 2002, profissionais da Prefeitura Municipal de Campinas, ligados à Secretaria Municipal de Educação – SME, iniciaram um diálogo com pesquisadores em avaliação[1], objetivando a construção de um projeto de avaliação para a Rede Municipal de Ensino de Campinas – RMEC e para a Fundação Municipal para Educação Comunitária – FUMEC.

Esse processo de discussão entre os profissionais da RMEC[2] e da universidade pública culminou na elaboração de um projeto de AIP que, em 2008, na gestão do então Secretário da Educação Graciliano de Oliveira Neto, foi assumido e implementado como política de governo em 44 escolas de ensino fundamental, atendendo a um total de 24.661 estudantes.

De acordo com o documento "Avaliação Institucional Participativa: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede Municipal de Ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária", o projeto de AIP

> [...] é uma iniciativa destinada a construir um novo modelo de avaliação institucional, cujos princípios básicos são a qualidade negociada entre as escolas e o poder público e a participação solidária entre todos os segmentos envolvidos com a unidade escolar (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2007a, p. 04).

Consideramos que a decisão dessa rede em implementar a política de AIP sinaliza para a necessidade de construção de um formato avaliativo que tome a escola como lócus fundamental na compreensão dos dados gerados externamente e definidos como indicadores de qualidade. E também, para a defesa de uma regulação fundamentada na negociação entre os segmentos envolvidos com a produção da qualidade da escola.

A SME de Campinas, no período pesquisado[3], atuava de modo descentralizado por meio dos cinco Núcleos de Ação Educativa Descentralizada – NAEDs–, conforme as regiões geograficamente definidas pela política de descentralização da Prefeitura Municipal. São eles: Norte, Sul, Leste, Sudoeste e Noroeste, e compreendiam as Escolas Municipais de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos – EJA–, além das Escolas Particulares e Instituições, situadas em suas áreas de abrangência (CAMPINAS, SME, 2010).

Os NAEDs eram constituídos por Coordenadores Pedagógicos – CP–, supervisores de ensino e coordenados por representantes indicados pelo Secretário de Educação. Aos profissionais do NAED, competia a regulação do trabalho desenvolvido pelas escolas de cada área. Esta organização dos NAEDs tinha relação com o Departamento Pedagógico – DEPE. O DEPE era responsável pela implantação/coordenação do projeto de AIP por meio de uma coordenadoria de avaliação.

Segundo Souza (2009), a avaliação tem sido defendida nessa política como um instrumento essencial para a garantia da qualidade da educação no município. Sendo que o principal objetivo é estimular as Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEF – e os Centros Municipais de Educação de Jovens e Adultos – CEMEFEJA – a reconhecer os problemas que afetam o ensino no sentido de propiciar a melhoria e, assim, garantir sua qualidade.

De acordo com o Art. 177 do Regimento Comum das Unidades Educacionais de Campinas, instituído pela Portaria SME Nº 114/2010,

> [...] a Avaliação Institucional é o instrumento de planejamento que visa, de forma legítima e democrática, ao aperfeiçoamento da qualidade da educação ofertada em cada unidade educacional da Rede Municipal de Ensino de Campinas mediante a elaboração de um Plano de Trabalho (CAMPINAS, 2010, s/p).

Falamos, inicialmente, que o processo que culminou na implementação da política de AIP iniciou-se, em 2002, com um trabalho realizado por pesquisadores em avaliação do LOED/UNICAMP e

profissionais da Prefeitura/SME para o desenvolvimento de um sistema de avaliação que não se restringisse à medição do rendimento do aluno.

Após a realização de encontros, foi elaborada uma proposta de avaliação e apresentada em audiências públicas, realizadas entre outubro de 2002 e fevereiro de 2003. As audiências objetivaram discutir os pressupostos orientadores da avaliação com profissionais da rede. Essa ação culminou na organização de uma "Carta de Princípios"[4] (para orientação da proposta de avaliação) e de um Conselho Gestor – CG.

O CG foi constituído por representantes das unidades educacionais, da SME, da FUMEC e da Unicamp, e tinha como incumbência a elaboração e condução dos trabalhos (PMC-SME-DEPE, 2003). Após criação do CG, iniciou-se, em 2003, um processo de sensibilização sobre a avaliação institucional na rede, processo esse que se fundamentou num "pacto de qualidade negociada". De acordo com a carta de princípios, em seu 2º princípio;

> [...] a qualidade é entendida como o melhor que uma comunidade escolar pode conseguir frente às condições que possui, tendo em vista os objetivos de servir a população naquilo que é específico da educação: formação e instrução. Além de 'resultados', estão em jogo tanto as 'finalidades do processo educativo' como as 'condições' nas quais ocorre. A qualidade não é optativa no serviço público. É uma obrigação. Entretanto, as condições oferecidas para se conseguir esta almejada qualidade devem ser levadas em conta como em qualquer outra atividade humana. Não se desconhecem aqui os limites que uma sociedade desigual e injusta impõe para o trabalho dos profissionais da educação. Mas também não se desconhece a responsabilidade que a educação tem enquanto um meio de emancipação e de propiciar melhores oportunidades de inserção social a amplas parcelas da população marginalizadas ou não. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2007b, s/p.)

Além das ações arroladas acima, definiu-se um conjunto de indicadores para fundamentar o sistema de avaliação e orientar as unidades escolares sobre a qualidade perseguida pela Rede. Os indicadores contemplaram os seguintes aspectos: PP da rede (Secretaria); PP das escolas; contexto histórico familiar predominante na região da escola; nível socioeconômico dos profissionais e alunos da escola; infraestrutura existente na escola; formação dos profissionais da escola; estilo pedagógico de diretores, professores e alunos; organização curricular, rendimento do aluno e seu desenvolvimento nas disciplinas; participação dos pais na escola e visão da família sobre a escola; inclusão de alunos com necessidades especiais (MENDES, 2011).

Em 2005, o DEPE instituiu a assessoria de avaliação, que deflagrou o processo de AIP junto a Rede Municipal, e consolidação do Sistema de Avaliação da Rede Municipal de Educação de Campinas – SARMEC. Nesse período, o CG retomou suas atividades com nova composição, que objetivou garantir a participação de cada segmento por intermédio do Conselho Escolar. As principais ações realizadas no "Programa de Avaliação da Rede", no ano de 2005, foram: fortalecimento do CG; desenvolvimento do sistema de AI para a Rede; desenvolvimento de sistema de avaliação de desempenho dos alunos e a criação de infraestrutura (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2005).

Em 2007, a SME elaborou novo projeto de AI com previsão de início para 2008, intitulado "Avaliação Institucional Participativa: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede municipal de ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária". Esse projeto contou, inicialmente, com a organização de uma comissão composta por oito especialistas da Rede.

Em dezembro de 2008, aconteceu a institucionalização da Avaliação Institucional Participativa como política pública da Rede. Primeiramente, a AIP foi instituída como política de governo em 42 escolas do Ensino Fundamental e, posteriormente, em mais duas, perfazendo um total de 44 escolas. Por se constituir como política de governo, a adesão voluntária, princípio da AI, deixou de existir, e a decisão de avaliar as escolas se instaurou como política do poder central.

Os objetivos específicos da Avaliação Institucional na Unidade Educacional previstos pela política e regulamentados pelo Regimento[5] Escolar Comum das Unidades Educacionais (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2010, s/p), foram definidos da seguinte forma:

> I – avaliar o processo ensino aprendizagem desenvolvido nas unidades educacionais;
>
> II – explicitar as diferentes responsabilidades e corresponsabilidades de cada instância da SME no cumprimento da obrigação social de ofertar uma educação de qualidade;
>
> III – construir um campo transparente, integrador e ético de interrelacionamento entre as diversas instâncias da SME;
>
> IV – articular o caráter formativo da avaliação, no decorrer do processo, visando:
>
> a) ao aperfeiçoamento profissional dos servidores que atuam na SME;
>
> b) à qualificação dos atos administrativos, do processo de tomada de decisões e da participação dos alunos e das famílias.
>
> V – subsidiar a elaboração de políticas públicas pautadas em um padrão de qualidade negociada e na legislação vigente.

Esse formato avaliativo buscou referência nos princípios norteadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES –, pois, na época, não existiam experiências de AI na escola básica. Com base em um de seus princípios, indicou a criação de Comissão Própria de Avaliação – CPA em todas as unidades de ensino.

A CPA, instituída pela RESOLUÇÃO SME Nº 05/2008, constitui-se como um espaço colegiado, interdisciplinar, representativo dos segmentos da escola: direção, professores, funcionários, estudantes e famílias. De acordo com Sordi (2008), a CPA tem como princípio central a valorização da qualidade da escola a partir das próprias pessoas que vivem e fazem a escola, ou seja, um elemento catalisador de um projeto que faça sentido para os sujeitos comprometidos com a melhoria da qualidade da escola via participação de todos seus segmentos.

Para Sordi (2011, p. 615), a implantação das CPAs nas escolas de ensino fundamental "mostrou-se importante para reacender o debate sobre as possibilidades e impossibilidades técnico-políticas presentes em modelos de avaliação pretensamente democráticos e participativos".

Nesse sentido, podemos afirmar que a CPA, no formato defendido nesta política carregava a potencialidade de contribuir com o fortalecimento das relações democráticas no interior da escola.

As análises dessa legislação, que regulamenta a organização nas escolas da RMEC da CPA, e o cruzamento com a Resolução que regulamentou a CPA nos levaram às seguintes constatações: a CPA tem se constituído como uma estratégia ordenadora da política de AIP que defende a avaliação referenciada no PP da escola; ela tem se constituído como um dos espaços favorecedores da participação e do encontro da comunidade escolar; a CPA tem como maior objetivo o fortalecimento dos sujeitos que fazem a escola por meio do trabalho coletivo e, para isso, pauta-se no princípio da valorização das diferentes vozes. Por isso, consideramos que, mesmo não tendo poder de decisão, a CPA tende a desempenhar uma importante função no processo de discussão da qualidade da educação pública.

Nesse contexto, podemos afirmar que a escola deixa de ser um espaço fechado e alheio às reais necessidades da comunidade em que se encontra inserida, de organização engessada em projetos burocráticos e amorfos, e passa a se constituir como um organismo vivo em que todos os sujeitos envolvidos se mobilizam em função do que deveria ser princípio máximo da escola pública: garantir a aprendizagem/formação de seus alunos no sentido de provocar a transformação social. Nesta perspectiva, a escola passa a ser responsabilidade de todos – poder público, famílias, estudantes, funcionários, professores, gestores – e se organiza para atender a todos que a frequentam e, principalmente, àqueles que veem nela a possibilidade de formação científica.

Nesse propósito, a avaliação institucional, quando apropriada de fato pela escola e poder público, pode fazer a mediação entre a avaliação externa e a avaliação da aprendizagem, ou seja, entre o trabalho que a escola realiza e o que se espera desse trabalho. Nessa lógica, os resultados da avaliação sistêmica devem ser interpretados pela própria escola e contribuir para reorientar o trabalho do professor em sala de aula e da escola em sua totalidade, não no intuito de responder acriticamente às exigências impostos pela política de avaliação externa, mas, sobretudo, para demandar do poder público aquilo que é de sua responsabilidade e que influencia no desenvolvimento do trabalho da escola.

Todavia, para que isso aconteça, a escola, como organismo vivo, em constante movimento, precisa encontrar o sentido do seu trabalho, e os sujeitos que a constituem se congregarem para tomar decisões necessárias à reorganização da rotina deste ambiente, para mudar aspectos no interior da sala de aula e da escola de uma forma mais ampla. Nessa condição, o PP se constitui como a mola propulsora das discussões e decisões necessárias ao funcionamento e concretização do projeto social da escola (SORDI, 2009), ainda que esta se encontre inserida na sociedade capitalista e arraigada por seus princípios.

Conforme se percebe, a avaliação institucional participativa entra nesse cenário não como uma atividade a mais em meio a tantas outras que a escola já realiza; não como uma sobrecarga de

trabalho para seus profissionais, famílias e estudantes. A AIP carrega como princípio a ressignificação da função social da escola pública em que todos se conscientizem e se comprometam com a qualidade de seu trabalho, com a discussão, negociação daquilo que é imprescindível da escola pública, a garantia da aprendizagem de seus alunos.

De acordo com Sordi (2009), a realização da AIP pela escola provoca mudanças em toda organização escolar. Todavia essas mudanças não podem se restringir a decretos, impostos de cima para baixo. Ela precisa provocar mudança nas concepções dos profissionais da educação, das famílias que confiam às instituições a educação formal de seus filhos, dos estudantes que são os maiores prejudicados/beneficiados com o trabalho realizado pela escola e pelo poder público.

Sordi (2009, p. 6) continua sua análise, afirmando que, coletivamente, a escola, organizada para assegurar a educação como bem público busca "mudar um espaço social no qual se joga a sorte do tipo de cidadãos que queremos ver agindo e intervindo em nossa sociedade". Assim, "avalia-se para se tomar decisões de forma circunstanciada. Avalia-se para mudar e superar as fragilidades de um projeto, mas avalia-se, também, para manter e desenvolver potencialidades" (SORDI, 2009, p. 5).

Considerando a avaliação dessa forma, importa salientar que a defesa dessa avaliação institucional comprometida com a qualidade do serviço oferecido pela escola pública se justifica em dois pontos fundamentais, a saber, por ser a escola pública o espaço onde está a classe trabalhadora (FREITAS, 2010a), esse espaço reclama por projetos que contribuam para questionar a naturalização da lógica burguesa de organização e funcionamento de seu trabalho. E o segundo, diretamente atrelado ao primeiro, é que acreditamos na possibilidade de fazer outra organização de trabalho pedagógico diferente da gerenciada pelo sistema capitalista.

# III – Considerações finais

Entendemos que os problemas enfrentados pela escola, essencialmente a pública, estão enraizados numa organização de sociedade a qual atribuiu à escola um jeito e um princípio de se organizar comprometido com a manutenção de uma lógica social desigual, historicamente naturalizada na sociedade capitalista, que concebe como normal a existência de uma escola organizada para ricos e outra para pobres.

Entretanto não podemos nos render a esta lógica. Defendemos o princípio de que os alunos, independente da classe social, têm direito ao conhecimento científico e ele precisa ser assegurado pela instituição educacional. Justifica-se aqui nossa defesa, a partir dos princípios expostos acima, da realização da avaliação institucional na educação básica, ou seja, a necessidade de lutarmos por uma educação de qualidade e de resistirmos, no sentido de superarmos a concepção de escola/avaliação posta em nossa sociedade, que vê a escola/avaliação como instrumentos de reprodução social.

Se o sistema se organiza para regular, responsabilizar, culpabilizar os sujeitos que se encontram

mergulhados no cotidiano educacional, acreditamos que esses mesmos sujeitos podem reagir a tal regulação por meio de estratégias que se comprometam com a redemocratização de processos avaliativos que incidem sobre a escola.

Nossas vitórias? Dependem da correlação de forças que estabeleceremos "e a proposição de processos de AIP não deixa de ser uma escolha carregada de intenções ético-políticas" (SORDI; LUDKE, 2009, p.26).

Sabemos que, para muitos, é inconcebível outra forma escolar capaz de contrariar a lógica excludente de eliminação pedagógica/social da maioria dos que se encontram no interior da escola pública. Entretanto, enquanto não conseguirmos destruir essa lógica de organização da escola, é dentro dela que precisamos nos organizar para discutir, lutar e, principalmente, resistir à naturalização de uma lógica que concebe como normal a desigualdade escolar/social. Eis aqui nosso compromisso ético-político, a defesa de uma escola pública que, pautada no princípio da participação de todos os segmentos, luta pela consolidação de um projeto educativo emancipatório.

# Referências


AFONSO, A. J. Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, Campinas: Cedes, 1999, nº 69, p. 139-164.

_____. *Avaliação educacional:* regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educ. Soc*. [online]. 2001, v. 22, n.75 [cited 2012-02-08], p. 15-32.

ARAÚJO, C. H. *Avaliação da educação básica*: em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

BARROSO, J. A regulação da educação. In: BARROSO, João. *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005, p. 63-92.

BONAMINO, A. M. C. de. O público e o privado na educação brasileira inovações e tendências a partir dos anos de 1980. *Revista Brasileira de História da Educação*. Campinas: Autores Associados, n. 5, p. 253-276, jan./jun. 2003.

_____. *Tempos de avaliação educacional*: o Saeb, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONDIOLI, Anna. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação*: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BOURDIEU, P. Escritos de Educação: Vozes, 2001.

CASTRO, A. M. D. A. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: BEZERRA, Maura Costa; FRANÇA, Magna (orgs.). *Política educacional*: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009.

CASTRO, M. H. G de. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. *Meta:* Avaliação. Rio de Janeiro, v.1, n.3, p.271-296, set./dez. 2009.

COSTA, J. A. Modelos organizacionais de escola e qualidade de ensino: o futuro em incursão especulativa. In: BEZERRA, Maura Costa; FRANÇA, Magna (orgs.). *Política educacional:* gestão e qualidade do ensino. Brasília: Liber livro, 2009, p. 45-65.

DIAS SOBRINHO, J. Campo e Caminhos da Avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. (Org.). *Avaliação:* construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

FREITAS, L. C. de. *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. Campinas: Papirus, 1995 (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

_____. *Ciclos, seriação e avaliação*: confronto de lógicas? São Paulo: Moderna, 2003.

_____. Eliminação Adiada: novas formas de exclusão introduzidas pelas reformas. *Pro-Posições,* v.16, n. 3, set./dez. 2005a.

_____. Qualidade Negociada: Avaliação e Contra-Regulação na Escola Pública. *Educ. Soc.,* Campinas, vol.26, n. 92, p. 911 – 933, Especial – Out. 2005b.

_____. Eliminação Adiada: O Ocaso das Classes Populares no Interior da Escola e a Ocultação da (Má) Qualidade do Ensino. *Educ. Soc.,* Campinas, vol.28, n. 100, p. 965 – 987, Especial – Out. 2007.

_____. A Escola Única do Trabalho: explorando os caminhos de sua construção. *Cadernos do ITERRA,* 2010a.

_____. Avaliação: para além da "forma escola". *Educação: teoria e prática*, América do Norte, 20, set. 2010b. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/4086>. Acesso em: 19 Out. 2010b.

FREITAS, L. C. et al. *Avaliação Educacional*: caminhando pela Contramão. Rio: Vozes, 2009.

_____. *Desenvolvimento de um Sistema de Avaliação para o Primeiro Ciclo do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Campinas*. LOED, FE-UNICAMP. (Texto Preliminar A, sem revisão).

_____. *Avaliação Institucional Potencializando a Qualidade nas Escolas*. LOED, FE-

UNICAMP – Secretaria Municipal de Educação de Campinas. (Texto Preliminar B, sem revisão).

_____. *Comissão Própria de Avaliação:* estratégia para a produção de sentidos na realidade das escolas. LOED, FE-UNICAMP. (Texto Preliminar C, sem revisão).

MENDES, G. do S. C. V. *Avaliação Institucional:* estudo da implementação de uma política para a escola fundamental do município de Campinas – SP. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação – Campinas, SP: [s. n.], 2011.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. *Educação & Sociedade*. Políticas Públicas de Regulação: Problemas e perspectivas da educação básica. Campinas, v. 26, n. 92, p.725-752, out. 2005. Número Especial.

_____. Política Educacional e a re-estruturação do trabalho Docente: reflexões sobre o contexto Latino-Americano. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 22, n. 99, p. 355-375, maio/ago. 2007.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. RBPAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PERONI, V. M. V. Avaliação institucional: controle da produtividade e controle ideológico? *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 17, n. 2, p. 233-244, 2001.

*PREFEITURA* MUNICIPAL DE CAMPINAS. LEI Nº 12.501, de 13 de Março de 2006. Institui o Sistema Municipal de Ensino. DOM. 14/03/2006:11. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei12501.htm> Acesso em 01 mar. 2009.

*PREFEITURA* MUNICIPAL DE CAMPINAS. Secretaria Municipal de Educação. *Avaliação institucional participativa*: uma alternativa para a educação básica de qualidade da rede Municipal de Ensino de Campinas e Fundação Municipal para Educação Comunitária. Campinas, 2007a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Avaliação da Rede Municipal de Ensino* – Conselho Gestor da Avaliação da Rede Municipal de Ensino. 2007b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Regimento Escolar Comum das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Campinas. Campinas, 2010.

SINAES. *Da concepção à regulamentação*. 5. ed. revisada e ampliada. Brasília: MEC/INEP, 2009.

SORDI, M. R. L. Avaliação Institucional Participativa em Escolas de Ensino Fundamental: limites e possibilidades de uma proposta. Disponível em <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRela Acesso em 02 abr. 2012.

_____. COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA): similaridades e dessemelhanças no uso da estratégia na Educação Superior e em escolas do Ensino Fundamental. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 16, n. 3, p. 603-617, nov. 2011.

_____. Razões práticas e razões políticas para defender processos de avaliação institucional nas escolas de ensino fundamental In: SORDI, M.R.L.; SOUZA, E. *A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública*: a Rede Municipal de Educação de Campinas como espaço de aprendizagem Campinas: Millenium, 2009.

SORDI, M. R. L. e LUDKE, M. Da Avaliação da Aprendizagem à Avaliação Institucional: aprendizagens necessárias. In: SORDI, M.R.L.; SOUZA, E. *A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública*: a Rede Municipal de Educação de Campinas como espaço de aprendizagem. Campinas: Millenium, 2009.

SORDI, M.R.L.; SOUZA, E. *A avaliação institucional como instância mediadora da qualidade da escola pública*: a Rede Municipal de Educação de Campinas como espaço de aprendizagem. Campinas: Millenium, 2009.

I Faculdade de Ciências Integradas do Pontal – FACIP/UFU. LOED/UNICAMP. msimonefp@pontal.ufu.br

1 Professores da Faculdade de Educação da Unicamp, membros do LOED.

2 No presente trabalho, utilizaremos o termo Rede para nos referirmos às escolas públicas de Campinas mantidas pelo Poder Público Municipal. Mais detalhes sobre a organização desse sistema de ensino, conferir a tese de doutoramento de Mendes (2011, p. 104-107).

3 A pesquisa de campo foi desenvolvida entre março de 2008 e julho de 2011.

4 Tais princípios podem ser encontrados no documento "Avaliação de Rede Municipal de Ensino-Conselho Gestor da Avaliação da Rede Municipal de Ensino (SME/DEPE, 2003) e no texto de FREITAS, *et. al*. (2004). In: GERALDI, C. M.; RIOLFI, C. R.; GARCIA, M. de F. (Orgs.) Escola Viva: elementos para a construção de uma educação de qualidade social. Campinas: Mercado das Letras, 2004.

5 O Regimento em tela foi instituído pela PORTARIA SME Nº 114/2010, na gestão de José Tadeu Jorge, Secretário Municipal de Educação, em substituição ao Regimento Escolar das Unidades Educacionais.

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Avaliação, desempenho escolar e qualidade do ensino: publicações em revistas

**Luciana Ponce Bellido Giraldi**[I]

## Introdução

O tema desempenho escolar está diretamente atrelado à avaliação, basicamente esta pode ler, interpretar e, para alguns, até modificar aquele. Sendo ainda que, tanto o desempenho escolar quanto a avaliação, acabam por se relacionar com o ideal de qualidade do ensino, posto em muitos casos e, dentre outros fatores, como resultante da média da aprendizagem dos alunos, registrada essencialmente por meio das avaliações externas.

O projeto de lei do Plano Nacional de Educação traz em seu artigo 11 (Brasil, 2011) que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB será empregado para avaliar a qualidade do ensino mediante os dados do rendimento escolar, identificados tanto por meio do censo escolar da educação básica quanto pelas informações obtidas sobre o desempenho dos alunos; apuradas pela avaliação nacional.

De tal modo, ao estabelecer uma pesquisa de doutoramento sobre desempenho escolar no Ensino Fundamental se tornou imperioso associar e questionar a relação entre os três fatores anteriormente indicados: desempenho escolar, avaliação e qualidade do ensino.

Para esmiuçar esta relação e discuti-la, parte-se primeiramente do arrolamento entre avaliação e desempenho escolar, até chegar à inserção da verificação da qualidade do ensino. Para isso, revisões bibliográficas foram organizadas em dois periódicos com os descritores: avaliação, mensuração, prova, nota, exame, desempenho escolar e rendimento escolar.

Para a organização da presente discussão, havia o intuito de identificar as origens, no Brasil, da constituição do assunto: avaliação e desempenho escolar. Por isso a primeira publicação pesquisada foi a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), escolhida por ser um dos primeiros periódicos organizados no país.

Além disso, esta Revista é associada ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e, isto precisa ser considerado ao analisar a sua produção neste campo de saber, afinal como lembra Sousa (p.375, 2012):

> [...] é oportuna uma menção à natureza do Instituto, autarquia federal vinculada ao Ministério

> da Educação, pois desde a Lei nº 9.448/97 (Brasil, 1997) ele passa a se constituir em centro especializado em avaliação e informação educacional. Entre suas atribuições têm-se a de planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País, e a de organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais.

Sousa (2012) atribui a este fator a ocorrência de muitos artigos que se destinaram a informar, num posicionamento afirmativo e propositivo, a organização e implementação de avaliações externas em diferentes níveis de ensino.

Inclusive, no Plano Nacional de Educação, projeto lei, no inciso 2º, art. 11, Brasil (2011), consta que o Inep deve, por meio de pesquisas, empreender outros indicadores de qualidade atinentes ao corpo docente e à infraestrutura escolar; proposição que também despertou o interesse em mapeá-la.

Neste contexto, foram identificados 19 artigos desde 1950 até 2012 que tratassem do tema avaliação escolar[1]. A partir de 1991, os textos foram buscados no site da Revista, antes disso, houve uma seleção dos artigos disponíveis na Biblioteca da Universidade Estadual Paulista – Campus Araraquara, que disponibiliza as Revistas a partir de 1950. Nas duas situações os materiais foram selecionados por meio do índice dos exemplares, no qual deveria constar as palavras norteadoras das buscas já elencadas.

Os textos encontrados na RBEP foram complementados pelo material disponível no site da Revista do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), neste havia as edições das revistas, Cadernos Cedes desde a 1º edição em 1980 e da Educação & Sociedade, desde 1978. Entretanto, os textos na integra não estavam disponíveis, por isso, as edições foram consultadas e, posteriormente, os títulos que se relacionavam à avaliação escolar; foram buscados no Scielo, ambiente que indexa as revistas. Vale destacar que apenas os artigos produzidos a partir de 2000 foram encontrados, outro texto que datava de 1992, por exemplo, e que também abordou o assunto; não foi encontrado na internet. De tal modo, houve acesso a apenas três textos completos no Cedes.

Em resumo, a leitura e análise do material encontrado; teve como objetivo identificar o conceito de avaliação do desempenho escolar que permeou o processo histórico de sua constituição nos artigos da RBEP e no ambiente CEDES, assim como discutir a relação entre a avaliação e o desempenho escolar até chegar à associação com a perspectiva da qualidade do ensino, a qual tem um de seus indicadores baseado no desempenho escolar.

## A constituição do tema avaliação e sua relação com o desempenho escolar no contexto escolar: percepção da qualidade do ensino

Esse texto teve o intuito de organizar os temas encontrados nas revistas por meio de uma perspectiva histórica. Sendo assim, iniciará a exposição dos artigos encontrados na RBEP que tem data anterior de publicação com relação ao CEDES.

De tal modo, há ciência de que alguns dos artigos trazidos aqui foram produzidos em um contexto social e histórico, logo, com características específicas do momento em foi produzido. Portanto, é preciso ter atenção ao que desejavam dizer e ao embasamento apresentado.

Com essa preocupação, a primeira aparição do tema avaliação no contexto escolar se localizou num relato de Wilson (1954) sobre a educação inglesa, com destaque à avaliação.

Considerações interessantes ao olhar atual foram realizadas naquele momento. Foi estabelecido discussões em torno das deturpações de currículos com vistas ao treino dos alunos para os exames de ingresso aos diferentes modelos[2] de escolas constituídas na Inglaterra, a organização das avaliações ao considerarem a subjetividade do professor que seria o avaliador[3] e, ao mesmo tempo, a importância em sopesar as informações trazidas pelo educador que teria acompanhado os estudantes no dia-a-dia, o que iria além da aplicação de um único exame.

Tem-se ainda a exposição da preocupação tida com os padrões de rendimento escolar.

> [...] Sob a influência dos limitados ideais educacionais da época, os padrões de rendimento escolar foram fixados com base no que se supunha poder ser atingido por uma criança muito estudiosa. Havia um padrão para grupo etário. [...]. Pouco a pouco as escolas foram estruturando seu trabalho de acordo com a estimativa das possibilidades e necessidades de várias crianças pertencentes a grupos diferentes, ajustando o ritmo e a complexidade do ensino das matérias escolares ao aluno médio e ao aluno atrasado. [...]. (WILSON, 1954, p. 56-57).

Outro tema interessante trazido na época foi à organização de boletins, o que não era comum nas escolas primárias inglesas e, o registro do desempenho escolar dos alunos, com os comentários do professor e uma nota atribuída pelo diretor.

Questões como as expostas por Wilson (1954), advindas do contexto inglês, foram exploradas em artigos ulteriores produzidos e que não se restringiam apenas as ideais produzidas no Brasil, mas ao que era divulgado aqui.

Foi possível notar que, na década de 1950, tornou-se recorrente a preocupação com a validade/fidedignidade das avaliações. Vale a pena destacar que se trata da percepção da avaliação enquanto identificadora de condições futuras para aquisição de saberes e a real possibilidade dessa identificação ocorrer, ao perpassarem as diferentes subjetividades inerentes aos exames, os quais ocorriam, neste sentido, em momentos específicos do ano letivo, como finais de ciclo ou ingresso em outro nível de ensino.

> Quando se trata, porém, de exames de ingresso, o principal problema não é o passado, mas o futuro. Importa, então, aquilatar quais serão as probabilidades de aquisições ulteriores. [...]. Sem dúvida impõe-se conhecer o valor dos métodos, mas, no final de contas, o exame é sempre como que uma balança para pesar – e que valem os pesos, que vale o próprio mecanismo da balança? Desde cedo fui levado a levantar esse problema da validade, com o objetivo de conseguir uma técnica científica para exames. (PIÉRON, 1957, p.44).

> Os exames tem sido objeto periódico de severas críticas, pelo fato de representarem o único meio de avaliação do aproveitamento do aluno. [...]. Sabemos, por exemplo, que experimentados examinadores revelam apreciável variação nos julgamentos que realizam em épocas diferentes, sôbre um mesmo trabalho não apresentam homogeneidade entre si. Sabemos ainda que nos testes de múltipla escolha pode não se verificar afinal uma escolha, visto serem pouquíssimas as crianças que ousam abordar certas perguntas. Além disso, quando o mesmo grupo de crianças é novamente submetido a exame, as respostas são às vezes diferentes, alterando, em conseqüência, as notas finais e a classificação no grupo. (WALL, 1959, p.57).

Wall (1959) se referiu acima aos exames orais e escritos que, segundo ele, possuiria um número considerável de elementos arbitrários não plenamente assumidos. Sendo assim e, com base em estatísticas das probabilidades de erros nos exames, as indicações mais preocupantes de tais arbitrariedades não estariam nos alunos que alcançariam considerável aprovação ou reprovação, mas sim, nos alunos que ficariam neste entremeio.

Assim sendo e, com base em estudos desenvolvidos ao longo do tempo, Wall (1959) relatou que a avaliação mais efetiva de ingresso em níveis diferentes de estudos seria os testes coletivos[4], chamados de testes objetivos, por serem mais fidedignos[5], poderem ser aplicados em diferentes escolas e sobre diversos métodos de ensino. Contudo, trouxe como desvantagens aos mesmos, a impossibilidade de evitar erros nas zonas limítrofes, ter como consequência empresas que se organizaram para ensinar os alunos a "passarem" nos testes e, sem a possibilidade de escrita ou a organização de cálculos, não ser possível ter certeza de que os conceitos foram atingidos, embora sejam capazes de assinalar a resposta correta.

Interessante perceber que após a organização de tais discussões, o próximo texto mapeado data de 1966, e seu tema não se ocupava mais da legitimidade de instrumentos avaliativos, enquanto a fidedignidade dos mesmos ou a identificação de itens subjetivos ou objetivos de aferição de capacidades futuras ao ingresso num outro nível de ensino, como foi recorrente na década de 1950[6]. Ainda se fez presente a questão da organização de avaliações, contudo o enfoque não foi essencialmente o mesmo que anteriormente.

Alexandre Caballero (1966) trouxe uma discussão contextual de um texto publicado em um jornal e reimpresso na Revista, sobre a atribuição de notas e conceitos aos alunos no ambiente escolar. A avaliação classificatória se fez presente como ponto de partida da arguição: "Nenhum professor pensa que um aluno sabe cinco e outro sabe sete. Ao verificar, de qualquer forma, os conhecimentos dos alunos, classifica-os de ótimos, bons ou suficientes, medíocres e insuficientes, [...]." (CABALLERO, 1966, p. 357).

Em 1967, apesar de haver uma preocupação persistente com a organização da "prova" escolar, foi acrescentada claramente outra percepção ao conceito de avaliação. Sob a coordenação de Pinheiro (1967, p.256) tem-se a seguinte proposição:

> Sabemos todos da importância da avaliação do rendimento escolar *feita para orientação do*

*ensino*. Em se tratando de avaliação feita ao fim do ano letivo, oferece dados valiosos, quer para melhoria das condições da aprendizagem, quer para o grupamento dos alunos de uma escola, quer para a garantia da continuidade da ação educativa.

Quanto mais bem construída uma prova final, mais proveito dela tiram os administradores escolares e professôres de classe. Os administradores colhem subsídios para avaliação dos planos de trabalho e dados para a organização escolar; os professôres obtêm indicação da capacidade dos alunos para aprendizagens que dependem das que foram avaliadas, bem como indicação de falhas a serem superadas. *(grifo meu)*.

A função da avaliação não estava mais definida, basicamente neste contexto, por um eixo seletivo, para ingresso do aluno em outro nível de ensino, sendo a escola analisada socialmente pelo número de estudantes que conseguia aprovar nos exames de ingresso. Neste trecho, fica evidente que a avaliação passou a ser declaradamente direcionada como um item de orientação da ação escolar, tanto para o professor, quanto para os administradores.

Em 1974 três textos são produzidos tendo atenção à questão da avaliação escolar. Um artigo retoma a avaliação em sua função classificatória, outro texto volta a tratar da fidedignidade dos avaliadores e a questão da subjetividade do examinador. E, um terceiro, indica a avaliação de sistemas[7] educacionais e a tomada de decisões. Sendo importante ressaltar que, quando o artigo trata do sistema educacional, como ocorreu em Pinheiro (1976), se torna mais evidente a avaliação enquanto orientadora do ensino sendo, nesse sentido, posto numa conjuntura ampliada, o que já é subjacente à própria ideia de sistema.

A publicação de Bastos e Switter (1974) começou a afunilar conceitos diferenciadores de avaliação na RBEP. A primeira apreciação trazida seria a *avaliação como referência a norma*, que aludiu ao julgamento do aluno com relação a outros indivíduos; tem como objetivo discriminar os sujeitos entre si e, a *avaliação com referência a critério* seria o registro do rendimento de um indivíduo em relação ao domínio de determinado conteúdo, neste caso havia o intuito de medir as disposições de determinado aluno e classificá-lo. De qualquer forma, "[...]. Inevitavelmente, a condição necessária para um bom teste é que produza variância entre os indivíduos testados. [...]." (BASTOS e SWITTER, 1974, p.306).

Oliveira (1974) também trouxe diferenciações entre tipos de avaliações: *avaliação formativa* e *somativa*. O primeiro caso foi definido pela atenção ao processo quando se almeja atingir a determinado objetivo. Caso o foco esteja no resultado alcançado, seria estabelecida a *avaliação somativa*. Neste artigo mais uma diferenciação foi identificada, *medir x avaliar*. Portanto,

Enquanto a tomada de decisões visa interferir no curso de uma ação, a avaliação é o mecanismo de apoio a essa decisão, e, enquanto tal, livre de conteúdos, objetivos e alternativas: a avaliação não é julgamento, mas é processo que permite o julgamento, a decisão. O que se oferece numa avaliação são informações úteis para a tomada de decisões.

Num sistema educacional a avaliação objetiva determinar o nível de eficiência com que os objetivos são alcançados. A avaliação pode ocorrer e ser útil, mesmo quando não se

> prefixarem objetivos. Tal informação serve para melhorar o sistema. No entanto, além das funções de informação, a avaliação permite enfocar a discrepância entre os resultados e os objetivos, ou mesmo as carências da sociedade, da qual a educação é um subsistema. [...] Avaliar só para constatar realidades não é avaliar: é medir, é levantar dados. Dados são úteis quando se convertem em informação, ou seja, na qualificação que permite um diagnóstico numa dada situação, que leva à possibilidade de correção de deficiências através da eliminação de processos indesejáveis. [...]. (OLIVEIRA, 1974, p.319).

Dentre outros fatores, vale a pena destacar que neste trecho, aparece a palavra eficiência, a qual poderia ser conquistada nos sistemas de ensino, por meio da ciência, o que tornaria os programas escolares mais racionais.

Conforme Hamilton (1979) a fundamentação e a metodologia de estudos de avaliação se organizaram em dois modelos. 1. *Experimento que produz transformação* – normalmente era desenvolvido pelo governo e era organizado em torno de uma intervenção pretendida. 2. *O "survey" educacional* – que teria como objetivo descrever o contexto escolar e, normalmente, era desenvolvido por pessoas estranhas a escola.

Hamilton (1979) e Sass (2011) retomam, no contexto da eficiência e da racionalidade, a questão da produção industrial. Pede-se licença para inserir um texto atual, mas que discute um processo histórico; chama-se aqui a atenção para a relação entre eficiência e racionalidade, a qual seria mediada pela produção industrial e, segundo o último autor, não seria um processo natural da evolução científica como poderia parecer.

Sass (2011) organiza um debate sobre os testes psicológicos e pedagógicos. Para ele, a ciência psicológica se aproximou das ciências físico-matemáticas/estatísticas para fortalecer a racionalidade numa sociedade industrial e, foram levados ao contexto escolar desde os anos de 1930. Basicamente, argumenta que os testes de inteligência trouxeram às escolas um mecanismo de exclusão, além disso, a eles serviam para graduar o ensino, sendo mais comuns no início do ano. Entretanto, havia também a exigência de acompanhamento do desempenho escolar de forma quinzenal ou semanal, o que seria estabelecido por meio dos testes pedagógicos.

Outro item relacionado aos testes se localiza no emprego dos métodos estatísticos no ambiente escolar, os quais vale relembrar, foram trazidos para este âmbito por meio da racionalidade. Antes, havia o emprego da estatística mais para os recenseamentos escolares, o mapeamento da rede física da unidade de ensino, a organização de classes homogêneas, a avaliação do "nível mental"; ao passo que hoje a ênfase recai principalmente sobre a avaliação institucional, aferida pela eficiência e eficácia do ensino, no qual o desempenho dos alunos é adotado como um indicador de avaliação do sistema. (SASS, 2011).

Destarte, em meio à perspectiva científica e racional da avaliação, na conjuntura industrial que valoriza a aferição estatística, Brandão (1979, p.189) expõe que a tentativa de racionalizar a avaliação e os processos escolares não se concretizaria. Justifica que o "conjunto cartesiano" compreende um mundo homogêneo, em contrapartida, a avaliação acontece numa realidade

heterogênea e descontinua; o que causaria conflito no processo de tornar a avaliação uma ciência plenamente racional, já que a própria determinação dos conceitos a serem avaliados já seriam arbitrárias e carregada de valores: "[...] o que avaliar, isto é, o que constitui objeto de avaliação, já de si emerge de determinações que estão totalmente fora do âmbito de operações lógico-semânticas [...]."

Como sinaliza Sass (2011), é possível apreender um apelo constante a estatística na tomada de decisões políticas, administrativas e científicas, todavia por outro lado, há uma repulsa a métodos estatísticos nas pesquisas e nos contextos sociais. No entanto, a discussão não se findou nisso.

Interessante apenas pontuar que na década de 1980 não foram encontrados textos com enfoque na avaliação no contexto escolar. Entretanto, principalmente, em finais desta década, foram produzidos artigos que se dedicavam a indicar caminhos à produção acadêmica qualitativa e a sua validação científica, ou mesmo analisar propostas de cunho político e filosófico com o viés da avaliação qualitativa num contexto de pesquisa.

De qualquer forma, no âmbito das avaliações externas, o próximo texto encontrado foi em 1993. Mello e Costa (1993) questionaram o preconceito tido no Brasil com a organização de avaliações nacionais para aferir os resultados escolares. Argumentaram sobre as questões filosóficas levantadas por muitos como necessidades a serem consideradas ao avaliar, mas expuseram que enquanto isso, os alunos são ajuizados assistematicamente e reprovados nas unidades escolares; sendo preciso sair do imobilismo, estabelecer padrões de desempenho e detectar onde estão os problemas e as desigualdades.

Nessa conjunção, trouxeram a definição de qualidade do ensino presente no discurso oficial do governo, a qual sugere que:

> A qualidade do ensino tem sido quase sempre definida na literatura pertinente como o rendimento escolar satisfatório do aluno, demonstrado ora em forma de escores em testes padronizados, ora em forma de aprovação na série, ou na forma de conclusão de curso. [...]. (MELLO e COSTA, 1993, p.12).

Em 1998, se fez presente uma produção dedicada a analisar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Em Pestana (1998) é identificada uma apresentação histórica dos motivos que levaram a organização de um Sistema de Avaliação no país. Localizou no contexto da democratização do ensino a necessidade para tal, já que havia sido feito um grande esforço para ampliação do número de vagas, mas os resultados gerados não pareciam ser os desejados.

> Nada tinha sido medido, mas havia uma percepção muito forte de que era preciso implementar a qualidade do sistema educacional – mas que qualidade? A qualidade do ensino era a segunda questão crítica do debate sobre a democratização do País e de sua Educação. Isso era o que um sistema de avaliação, paralelamente a outros problemas, deveria tentar examinar. Ficou claro, então, que um sistema nacional de avaliação poderia trazer informações úteis sobre: o que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era responsável pelo produto obtido. Foi dessa forma que surgiu o Sistema Nacional de

> Avaliação da Educação Básica (SAEB), como uma atribuição do Ministério da Educação e do Desporto, com o objetivo de coletar informações sobre a qualidade dos resultados educacionais, sobre como, quando e quem tem acesso ao ensino de qualidade. (PESTANA, 1998, p.66).

Dessa maneira, é notável que o Sistema de Avaliação Nacional partiu de um discurso localizado na eficiência, na necessidade de buscar a racionalidade da educação, de medir os desempenhos dos alunos, o qual, conforme Pestana (1998)[8], seria feito por meio da aprendizagem de conteúdos e da aquisição de habilidades e competências[9], enquanto um dos indicadores da qualidade do ensino. Inclusive, a avaliação deveria indicar os responsáveis pelos resultados escolares.

Em Pestana (1998) a avaliação foi posta como um fator reflexivo, num contexto amplo e, ao mesmo tempo, como um eixo de superação das dificuldades enfrentadas no dia-a-dia escolar, contexto micro.

De acordo com essa concepção, Locatelli (2000) estabeleceu uma discussão sobre o processo de avaliação externa e interna. Considerou que deveria haver uma integração entre elas e que a avaliação interna deveria coletar informações que permitiriam acompanhar e adequar o projeto pedagógico da escola. Para ela, a avaliação deve trazer indicadores para analisar as competências e habilidades, o currículo, o hábito de estudos dos alunos, as estratégias de ensino dos professores, a gestão dos diretores. Tudo isso numa percepção ampla de educação, na qual a escola deve ensinar os alunos para a vida coletiva e não destacar apenas a aprendizagem de conteúdos.

Importante sobpesar que durante revisão bibliográfica dos textos produzidos sobre o tema avaliação, entre 1990 e 2010, Sousa (2012) identificou duas vertentes principais: uma de autores ligados ao governo e a implementação das avaliações nos sistemas de ensino e outra de autores independentes, na qual não foi identificada uma temática central. No primeiro eixo, foi reconhecido que havia certa recorrência:

> [...] no sentido de divulgar uma concepção de gestão educacional que se concretizava por meio da avaliação e da produção de informações e estatísticas educacionais conduzidas por uma nova estrutura organizacional na qual o Inep assume tais atribuições. Além de informativos, os artigos têm um tom argumentativo, no sentido de evidenciar os benefícios dessas iniciativas para o aprimoramento da educação brasileira, seja por meio de subsídios para definição e implementação de políticas educacionais, seja divulgando à sociedade informações que lhe possibilitem o exercício do controle social da qualidade do ensino. (SOUSA, 2012, p.377).

Sousa (2012) indicou ainda que os textos se fizeram mais presentes no âmbito teórico da avaliação e não se localizaram nas dimensões políticas e ideológicas que trariam as discussões para o campo dos debates, finalidades, implicações e efeitos das iniciativas avaliativas.

Corroborando com isso, Bauer (2010) realizou uma revisão bibliográfica da produção nacional e internacional sobre avaliação e reiterou que as avaliações em larga escala foram impelidas pela

necessidade de identificar os índices de qualidade do ensino e um gerenciamento eficaz dos recursos disponíveis à educação. Além disso, a avaliação também começou a exercer a função de controle e prestação de contas ao Estado e a sociedade. Neste sentido, haveria o chamado *accountability* que seria a responsabilização de setores pelos resultados dos alunos nos testes e prestação de contas à sociedade e aos financiadores da educação.

O posicionamento de Neto (2010, p.86), no contexto da avaliação relacionada à responsabilização e prestação de contas, indica que a avaliação aparece com uma diferença importante em sua apreciação.

> [...] Para uns, a avaliação resume-se a medir resultados educacionais geralmente por meio de provas. Para outros, a simples medição reduz o significado da avaliação. Avaliar significaria ir além das medições ou apresentação de resultados e envolveria a definição de políticas e estratégias governamentais que levariam ao aperfeiçoamento institucional e do próprio processo de ensino-aprendizagem em seus diferentes graus e modalidades.

Dessa maneira, a avaliação nessa perspectiva também teria o objetivo de aperfeiçoar o ensino. Neto (2010) lembrou ainda que algumas limitações tem sido identificadas no processo de avaliação externa, já que é indicado um fato, porém é incapaz de explicar os motivos que produziram o mesmo.

Outras contradições são sugeridas no processo avaliativo em larga escala. Alguns estudos notaram que os resultados das avaliações não tem apresentado impactos significativos na melhoria da qualidade do ensino, sendo que um fator complicador a isso está na dificuldade em definir padrões claros de qualidade. Inclusive, indicam que há a preocupação mais intensa com a produção da informação do que com a exploração dos dados encontrados, sendo que também se tem considerável demora na transmissão e análise dos dados, afinal quando os mesmos chegam às escolas, as informações acabam sendo pouco aproveitadas. (BAUER, 2010).

Cabrito (2009), com base no sistema educacional português, problematizou as avaliações externas como indicadores da qualidade do ensino ao enfatizar a questão contextual de cada instituição escolar, como as diferenças sociais dos alunos atendidos em unidades de ensino distintas. Lembrou que a ideia de *avaliação da qualidade* parte do âmbito econômico e é complicado transferi-lo para a conjuntura educacional, que possui características singulares e com objetivos de difícil generalização.

A ação avaliativa se apresentou sob duas perspectivas distintas. Para alguns a avaliação pode identificar os estados das coisas para poder intervir, como apontou Neto (2010). Já para outros, a ação avaliativa é carregada de subjetividade e isso torna inviável a sua permanência, assim como é questionável os seus resultados. Nessa perspectiva contrária, o processo avaliativo poderia ser adequado apenas para que cada escola encontrasse o seu caminho, sem rivalidades, ou regulações que poderiam trazer ou manter desigualdades. Foi destacada também a possibilidade de haver trocas de boas práticas, não com um intuito competitivo nem de exportação de modelos, mas com o objetivo de mostrar que mudanças são possíveis. (CABRITO, 2009).

Freitas (2005) também considerou o contexto das políticas liberais que se preocupam demasiadamente com o caráter regulador das avaliações. Ele acrescentou a ideia que contra-regulação, que seria uma articulação entre os usuários da escola ou estabelecimentos públicos, em geral, para agirem contra as propostas de regulação e avançarem na organização do serviço prestado. Para ele, qualidade é um debate entre indivíduos e grupos com interesses comuns e, sendo assim a comunidade deveria organizar um sistema de monitoramento dessa qualidade, construído de forma coletiva.

De tal maneira, a literatura atual indicou que possíveis caminhos para a organização da avaliação da qualidade do ensino estariam localizados na identificação de problemas ou dificuldades, sem um caráter regulador ou responsabilizador, mas que fosse assumido pela comunidade escolar como um todo enquanto um objetivo a ser perseguido, além de ser organizado em meio ao próprio grupo, em consideração aos diferentes padrões de qualidade que deveriam ser estabelecidos nas unidades de ensino. Além disso, a divulgação de boas práticas, que mostrassem ser possível haver transformações e melhorias, assim como a aceitação das diferenças existentes em cada escola e as possibilidades de lidar com elas, poderia fazer mais diferença na realidade escolar.

Reitera-se que os artigos, mesmo quando criticavam as avaliações, não expunham a não necessidade do estabelecimento das mesmas, mas questionaram, principalmente, o caráter regulatório e responsabilizador que as mesmas assumiram.

# Considerações finais

Os artigos publicados RBEP e no CEDES, indicaram que a avaliação possui um caráter classificatório, seletivo, discriminatório, comparativo, regulatório, que presta contas à sociedade e aos financiadores da educação. Inclusive, desde suas origens ela condensa alguma subjetividade inerente ao seu processo. Tem também o intuito de revelar ou/e intervir, transformar, responsabilizar, analisar as competências e habilidades, o currículo, o hábito de estudos dos alunos, as estratégias de ensino dos professores, a gestão dos diretores, premiar, excluir. E, em meio a tudo isso, compor um dos indicadores da qualidade do ensino.

Interessante pontuar que há uma linha tênue entre o desempenho e a avaliação escolar, posto que aquele também possui um caráter classificatório, seletivo, discriminatório, comparativo, regulatório, amparado por vezes na subjetividade e utilizado como um indicador da qualidade do ensino.

Foi possível notar que o Plano Nacional da Educação (PNE), artigo 11, Brasil (2011), pretende dar continuidade ao processo avaliador da qualidade do ensino, por meio de avaliações nacionais, que fazem uso de, entre outros, verificações do desempenho escolar dos alunos. Contudo, ainda há a possibilidade de inserção de outros indicadores, como mostrou o inciso 2º do mesmo artigo, além dos questionários socioeconômicos e da análise dos fluxos escolares. Todavia, essas admissões seriam atinentes apenas ao corpo docente e à infraestrutura escolar, o que pode denotar uma perspectiva mais responsabilizadora do que transformadora.

# Referências


BASTOS, Lília da Rocha; SWYTER, Lavonne. Avaliação com referência a norma e a critério. **R. bras. Est. pedag.**, Rio de Janeiro, v.60, nº 135, p. 305-310, jul./set. 1974.

BAUER, Adriana. Usos dos resultados das avaliações de sistemas educacionais: iniciativas em curso em alguns países da América. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 315-344, maio/ago. 2010.

BRANDÃO, Maria Azevedo. Avaliação: ciência ou ideologia? **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v.63, nº 145, p. 189-190, set./dez. 1979.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020): projeto em tramitação no Congresso Nacional/PL nº 8.035/2010/organização: Marcia Abreu e Marcos Cordiolli – Brasília: **Câmara dos Deputados, Edições Câmara**, 2011. 106 p. – (Série ação parlamentar; nº 436).

CABALLERO, Alexandre. Conceito ou nota? **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v.XLV, nº 102, p.357-359, Abr./jun. 1966.

CABRITO, Belmiro Gil. Avaliar a qualidade em educação: Avaliar o quê? Avaliar como? Avaliar para quê? **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 178-200, maio/ago. 2009, Disponível em http://www.cedes.unicamp.br, acesso em 02.01.2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial – Out. 2005. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br, acesso em 29.11.2012.

HAMILTON, David. Fundamentação e metodologia dos estudos de avaliação. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v.63, nº 144, p. 67-73, maio/ago. 1979.

LOCATELLI, Iza. Avaliação escolar no contexto de novas competências. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 81, n. 197, p. 135-142, jan./abr. 2000.

MELLO, Ediruald de; COSTA, Messias. Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais: Uma Proposta. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v.74, n.l76, p.l-268 Jan./abr. 1993.

NETO, João Luiz Horta. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **R. bras. Est. pedag., Brasília**, v. 91, n. 227, p. 84-104, jan./abr. 2010.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. Avaliação de sistemas e tomada de decisões. **R. bras. Est. pedag.**, Rio de Janeiro, v.60, nº 135, p. 318-329, jul./set. 1974.

PESTANA, Maria Inês. O sistema de avaliação brasileiro. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v.79,

n.191, p.65-73, jan./abr. 1998.

PIÉRON, Henri. A docimologia nos Exames e Concursos. **R. bras. Est. pedag.**, Rio de Janeiro, v. XXVII, nº 66, p.44-52, abr./jun. 1957.

PINHEIRO, Lúcia Marques. (coord.) Provas de rendimento escolar no curso primário. **R. bras. Est. pedag.**, Rio de Janeiro, v. 47, nº 106, p.256-268, abr./jun. 1967.

SASS, Odair. O aluno sob medida: os testes psicológicos e educacionais como tecnologia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 117, p. 971-987, out.-dez. 2011, Disponível em http://www.cedes.unicamp.br, acessado em 28 de Nov. de 2012.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. Trabalho preparado por solicitação do GT-05: Estado e Política Educacional, para ser apresentado na 31ª Reunião Anual da ANPEd, em Caxambu, 2008.

SOUSA, Sandra M. Zákia L.. Avaliação educacional: tratamento do tema na Rbep no período de 1998 a 2010. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 372-388, maio/ago. 2012.

WALL, W.D. Os exames e seus efeitos na educação. **R. bras. Est. pedag.**, Rio de Janeiro v. XXXIII, nº 76, p.59-75, out./dez. 1959.

WILSON, H. Martin. Avaliação, promoção e seriação nas escolas inglesas. **R. bras. Est. pedag.**, Rio de Janeiro, v. XXII, nº 55, p.52-63, jul./set. 1954.

I Doutoranda em Educação Escolar Unesp/Araraquara, APOIO: Fapesp. luluponce@gmail.com

1 Foram descartados os textos que se referiam as características específicas do Ensino Médio ou Superior. Além disso, também foram encontrados artigos ligados essencialmente à pesquisa e identificados como, avaliação qualitativa, os quais também não foram utilizados, por não atender as necessidades elucidativas deste texto, que se preocupou essencialmente com a relação entre desempenho escolar e avaliação.

2 Conforme Wilson (1954) havia na época o Grammar School, escola acadêmica e tradicional que conduzia as Universidades, mas que atendia apenas a 15 a 25% da população, por isso foi criado os Modern School que propiciava uma educação ampla e realista à maioria dos alunos. Ainda foi organizado os Junior Technical School que atendia a alunos selecionados e extremamente inteligentes.

3 Em muitos textos dessa época a avaliação se referia aos exames finais de curso para ingresso em instituições de outros níveis escolares.

4 As avaliações ocorridas nas escolas ou em processos de seleção estavam organizadas em

questões dissertativas abertas e arguições orais.

5 A fidedignidade do processo avaliativo aparece como um eixo de intensa preocupação, pois ela reforça o seu caráter meritocrático.

6 Essa percepção não indica que as preocupações mais recorrentes em 1950 deixaram de existir, mas que a RBEP publicou textos com preocupações distintas.

7 Conforme Saviani (2008, p.3) "[...] sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes. [...]." Além disso, sistema educacional se refere, em sentido próprio, ao contexto público de ensino.

8 Conforme a autora, o desempenho escolar era medido no Saeb pelos testes que identificariam a aprendizagem, habilidades e competências dos estudantes e os questionários indicariam os contextos em que ocorrem as aprendizagens, o processo de ensino-aprendizagem e os insumos utilizados.

9 Os termos habilidades e competências apareceram nos textos sem trazerem uma definição dos mesmos, mas ao longo dos artigos eles parecem contrários ao ensino de conteúdos escolares, sendo que a escola teria como objetivo primordial levar os alunos a pensarem e lidarem com uma gama imensa de informações disponíveis.

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O Ideb não é toda qualidade, mas que qualidade expressa? Um estudo sobre as escolas públicas de Campinas – SP

**Ocimar Munhoz Alavarse[I]; Cristiane Machado[II]; Adolfo Samuel de Oliveira[III]**

## Introdução

Embora o debate em torno da qualidade da educação escolar não seja recente, somente a partir dos anos 1990, com a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ele adquiriu densidade e visibilidade teórica e social, nos termos atuais de sua mensurabilidade e vinculação às políticas públicas, como indicam, por exemplo, Oliveira e Araujo (2005). Para Franco, Alves e Bonamino (2007, p. 990), o avanço na universalização do ensino fundamental aliado à disponibilização dos dados gerados pelo sistema de avaliação evidenciou o sério problema da qualidade dos sistemas de ensino, impelindo muitos pesquisadores e gestores a se debruçarem sobre o tema.

Nesse contexto, o governo federal criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para ser "um indicador de qualidade educacional" (FERNANDES, 2007, p. 06). Como indicador, o Ideb combina os resultados de desempenho nas provas do Saeb, Aneb e Anresc-Prova Brasil, para os anos escolares aos quais são aplicadas – 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio – com taxas de aprovação dos segmentos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio de cada uma das unidades – escolas e redes – para as quais é calculado e, por essa razão, é possível afirmar que o princípio que embasa seu cálculo e, principalmente, sua evolução longitudinal é o "de que qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano" (FRANCO, ALVES E BONAMINO, 2007, p. 991).

Em que pese a relevância do estabelecimento de uma referência objetiva para a qualidade da educação nacional, ponderamos que, nos termos do Ideb, desempenho em provas padronizadas e aprovação não expressam toda a qualidade da educação escolar. Contudo, não nos furtamos em considerar que no caso do Brasil, com uma escolarização marcada historicamente por elevadas taxas de fracasso escolar, expresso sobremaneira nas elevadas taxas de abandono e reprovações escolares e aproveitamento questionável, notadamente pelo baixo nível de leitura de seus egressos, os componentes do Ideb abarcam aspectos extremamente importantes da qualidade do processo de escolarização.

Assim como Dourado (2007, p. 09), compreendemos que qualidade da educação "é um fenômeno

complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões". Porém, se qualidade não se confunde com desempenho em leitura e resolução de problemas, por outro lado, estes tópicos não são, de forma alguma, estranhos ao processo escolar que se pretenda de qualidade. Ao contrário, configuram-se como suporte para, praticamente, todos os outros conhecimentos abordados no processo de escolarização, de forma que alunos com baixas proficiências nessas áreas pouco aproveitam dos conhecimentos escolares e mesmo das atividades sociais que os requerem. Também, consideramos que captar e dimensionar essas proficiências com provas padronizadas compostas de itens de múltipla escolha impõem limitações na apreensão da realidade que procura dar conta, mas essas limitações não nos impedem de reconhecer as propriedades psicométricas dessas provas e que processos de elaboração e aplicação adequados podem fornecer resultados extremamente consistentes do aprendizado dos estudantes.

Se o Ideb não abarca toda a qualidade do complexo campo da educação escolar, mas é um indicador de qualidade, qual qualidade ele expressa? Concatenar uma possível resposta para essa indagação é o objetivo desse trabalho. Para tal intento o trabalho se debruça sobre a contextualização do surgimento do Ideb e o fortalecimento da questão da qualidade na educação como um objetivo nacional a ser perseguido. Posteriormente, apresenta e analisa os dados das escolas municipais de Campinas e conclui tecendo considerações a respeito da qualidade das escolas possível de ser expressa pelo Ideb. Este trabalho está ancorado em estudos e pesquisas que vêm sendo desenvolvidos no âmbito do Gepave – Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, coordenado pelo Prof. Ocimar Munhoz Alavarse.

# Ideb e qualidade: contexto e fortalecimento

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), criado em 1990, foi um importante marco no debate em torno da qualidade da educação. A partir daí foi possível conhecer e acompanhar os patamares e as desigualdades educacionais do país em relação aos resultados obtidos no desempenho dos alunos em provas padronizadas, transversal e longitudinalmente, por conta dos anos escolares envolvidos e da série histórica construída.

Sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC) encarregada de operacionalizar seus processos avaliativos, o Saeb passou por várias mudanças até chegar naquela que oportunizou a criação do Ideb em 2007. Em 2005, o Sistema foi desdobrado em duas avaliações. Uma delas, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), manteve do Saeb seu desenho original de avaliação por amostragem. A outra, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida com o nome de Prova Brasil, foi projetada para aplicação censitária de suas provas.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2012), a Aneb e a Prova Brasil" são dois exames complementares que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica" e cujas semelhanças, dentre outras, destacam que são duas avaliações aplicadas a cada dois anos e nas quais os alunos fazem provas que avaliam as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática

(foco na resolução de problemas). Em relação às diferenças o MEC ressalta, dentre outras, que a Prova Brasil avalia, censitariamente, alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental de escolas públicas urbanas enquanto a Aneb avalia, por amostragem, alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental de escolas privadas urbanas e alunos, de escolas públicas e privadas, do 3º ano do ensino médio, da rede privada. Destaca-se que em ambas as avaliações, em função de sua metodologia, nenhum aluno precisará fazer as duas provas.

Porém, uma diferença entre as duas avaliações tem importância crucial para a gestão das escolas. Enquanto o Saeb, até 2003, e agora a Aneb são de aplicação amostral, a Prova Brasil é censitária, e o fato de todos os alunos de todas as escolas serem avaliados permite que os resultados desta sejam fornecidos por escola, ao passo que aquela apenas permite resultados por Unidade da Federação, para os extratos de dependência administrativa – federal, estadual, municipal e privada. Uma das alegações para adoção da forma censitária foi de que antes, com o Saeb, as equipes escolares não se reconheciam nos resultados da avaliação, o que deixaria de ocorrer quando cada escola tivesse seu resultado.

Nesse sentido, Sousa e Lopes (2010, p. 55) ponderam que a diferença entre as avaliações externas, uma ser amostral e a outra censitária, é uma considerável justificativa para a criação de outro sistema de avaliação com as características da Anresc, porém não é a única, pois, além disso, soma-se "à necessidade de fazer da avaliação um instrumento de gestão para/das unidades escolares levou à proposição da Prova Brasil, cujos resultados estão disponíveis para cada uma das redes e para cada escola".

Ainda dentro desse debate, análise de Alavarse, Bravo e Machado (2012) asseveram que:

> Nesses novos *tempos de avaliação*, possíveis alegações de não reconhecimento das especificidades de cada rede nos resultados das avaliações por amostragem, como o SAEB, não encontram mais eco na sociedade, uma vez que a Prova Brasil e o Ideb produzem e disponibilizam uma fotografia da qualidade do ensino de cada sistema de ensino da federação.

No estudo de Bonamino e Sousa (2012, p. 379) encontramos alguns dados que evidenciam a relevância numérica da diferenciação entre as duas avaliações, como exemplo da dimensão capilar do Saeb e da Prova Brasil, tendo em vista o contingente de alunos avaliados, as autoras sublinham que

> A introdução da Prova Brasil em 2005 e sua repetição, a cada dois anos, permitem a comparação, ao longo do tempo, entre as escolas que oferecem o ensino fundamental. Em sua primeira edição, ela avaliou mais de 3 milhões de alunos em aproximadamente 45.000 escolas urbanas de 5.398 municípios; foi muito além, portanto, do Saeb, que avalia, em média, uma amostra de 300.000 alunos.

Dois anos após a criação da Prova Brasil, em 2007, o governo federal criou o Ideb, com metas projetadas para as escolas e redes considerando os dados já obtidos com a aplicação da Prova Brasil e com o Censo Escolar em 2005. Reynaldo Fernandes (2007, p. 06), presidente do Inep à época da criação do Ideb, explicitou que esse índice estava sendo criado para ser um "um

indicador de qualidade educacional" e também para possibilitar um "monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados" na educação brasileira.

O Ideb atingiu tal peso na educação brasileira que figura como proposta para ser o principal indicador da qualidade nacional no projeto de lei para aprovação do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, enviado à Câmara pelo governo federal, em dezembro de 2010. Diz o texto, em sua versão original:

> Art. 11 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB será utilizado para avaliar a qualidade do ensino a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar.

O MEC disponibiliza, a cada dois anos, o Ideb dos estados, municípios e escolas obtido a partir das taxas de aprovação e das proficiências dos alunos na Prova Brasil, normalizadas numa escala de notas de 0 a 10. Também a partir desses dados o MEC projeta as metas a serem alcançadas para cada um desses segmentos.

Devemos destacar que a divulgação dos resultados da Prova Brasil e do Ideb tem gerado nos meios jornalísticos, corroborando uma cultura classificatória inclusive muito presente nas escolas, a elaboração de um *ranking* das melhores (e consequentemente das piores!) escolas e sistemas do país. A nosso ver, essa apropriação dos dados, desatrelada de outras análises, é equivocada, pois impele as escolas e as redes à competição e não ao estudo minucioso da realidade educacional e suas dificuldades. Nesse sentido, defendemos que a avaliação deve ser utilizada com outro referencial, assim como explicita Vianna (2005, p. 16)

> A avaliação não é um valor em si e não deve ficar restrita a um simples rito da burocracia educacional; necessita integrar-se ao processo de transformação do ensino/aprendizagem e contribuir, desse modo, ativamente, para o processo de transformação dos educandos.

Oficialmente o Ideb surge com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto nº 6.074, de 24 de abril de 2007 e foi enfatizado como um dos aspectos mais relevantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por Fernando Haddad (2008, p. 11), então Ministro da Educação. Tal apreciação é corroborada por Saviani (2007, p. 1242-3), para quem

> O que confere caráter diferenciado ao IDEB é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo. E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos.
>
> Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. Tal parcela só mais recentemente vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores que apresentam uma história de lutas bem mais longa.

Na mesma perspectiva encontramos contribuições de Weber (2008, p. 312) ao admitir que

> Além disso, a fixação de metas em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –, mediante consulta a banco de dados e visitas de inspeção, conduzirá evidentemente ao acompanhamento contínuo do processo escolar, não sendo possível antever em detalhes o seu formato, embora fique patente a importância atribuída às condições escolares, tanto materiais como pedagógicas. Ora, condições materiais dependem, certamente, das condições socioeconômicas de onde estão localizadas as unidades escolares, ou seja, primordialmente elas dependem de fatores extra-escolares. As condições pedagógicas, se bem também se relacionem com o contexto social, remetem, por sua vez, a complexo aparato de formação docente – inicial e continuada –, acompanhamento e crítica da prática pedagógica, mas, sobretudo, à valorização da atividade docente consubstanciada em remuneração condizente e condições de trabalho adequadas – número de alunos por turma, jornada de trabalho, material didático disponível, incentivo ao intercâmbio, entre outros aspectos.

Como indicador, o Ideb, ao combinar os resultados de desempenho nas provas do Saeb com taxas de aprovação de cada uma das unidades – escolas e redes – para as quais é calculado, ressalta uma questão controversa que reside na concepção de qualidade da educação escolar que este indicador expressaria. Textualmente, no Decreto nº 6.094 de 2007 a formulação do Ideb apresenta uma visão extremamente objetivista sobre o seu potencial para indicar a qualidade da escola:

> Art. 3 – A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Não obstante, se a conceituação do que seria a qualidade da escola, na literatura e nas políticas educacionais, não obteve ainda um consenso, somos, contudo, crescentemente, testemunhas de inflexões importantes a respeito do lugar que as avaliações externas passaram a ocupar nas políticas educacionais, destacadamente no plano federal, situação nitidamente evidenciada por Fernandes e Gremaud (2009, p. 213), os quais sinalizam com a necessidade de medidas de *accountability* – expressão inglesa traduzida mais comumente como responsabilização – para que houvesse incidência dos resultados dessas avaliações nas escolas.

Embora a concepção de qualidade associada ao Ideb seja um tanto reducionista, por não contemplar aspectos relevantes do processo pedagógico, é possível considerar algumas potencialidades no Ideb por conta de duas características: por facilitar uma apreensão, mesmo que parcial, da realidade educacional brasileira, aí destacadas suas escolas, e, sobretudo, por articular dois elementos que há muito tempo parecem ser antagônicos: o aumento da aprovação e o aumento do desempenho. Desse modo, admite-se que esses tópicos não são, de forma alguma, estranhos ao processo escolar que se pretenda como de qualidade, como já enfatizamos em passagem anterior.

Com efeito, o incremento do Ideb, a médio e a longo prazos, se dará pelo incremento desses dois fatores articulados com melhorias nas taxas de aprovação. Enquanto indicador, a questão consiste

em dimensionar o seu potencial para contribuir no equacionamento e no enfrentamento de tarefas de planejamento educacional, uma vez que existem projeções do Ideb até 2020 para cada escola e rede, levando em conta, de alguma forma, as particularidades dessas unidades.

Seguramente, a conceituação e o dimensionamento da qualidade da educação escolar se constituem num complexo problema político e pedagógico, pois concentram leituras da sociedade, da escola e das relações que entre elas se estabelecem. Oliveira e Araújo (2005) demarcam o debate apontando a necessidade de que os resultados de avaliações externas sejam incorporados sem que, contudo, se estabeleça determinismo nas relações entre eles e o trabalho dos professores, como se estes fossem os únicos e plenamente capazes de engendrar os resultados escolares. Outra posição, representativa de várias iniciativas no Brasil no sentido de responsabilização, quase que exclusiva, dos professores pelos resultados, é a defendida por Castro (2007, p. 61), para quem a qualidade da educação se expressa nos resultados de provas padronizadas e que, mesmo reconhecendo as precariedades na atividade docente, incluindo a sua remuneração, sustenta que a melhoria dos salários dos professores se daria pela "implantação de salários diferenciados mediante desempenho. Para isto, o ideal seria estabelecer sistemas de avaliação dos professores vinculados aos resultados das escolas". Em tal perspectiva, as avaliações externas, além da associação mecânica entre desempenho em provas e trabalho docente desprezando frequentemente as condições das quais emergem esses resultados, confundem-se com um modelo de gerenciamento de recursos humanos, retirando-lhes todo o potencial pedagógico.

Oliveira (2011, p. 137), apoiando-se em Nevo (1998), destaca que as avaliações externas parecem ter sido desenhadas muito mais para produzir informações para os gestores de redes educacionais "do que para ajudar os professores a analisarem os resultados buscando rever seus métodos de ensino e práticas de avaliação". De acordo com a autora, "as comunicações de resultados das avaliações com foco na escola devem promover uma articulação com o trabalho pedagógico escolar de maneira a aprimorá-lo".

Como alerta Gimeno Sacristán (1998, p. 320), a existência de avaliações externas pode comprometer, pela ênfase na crença de seus resultados como portadores da "última palavra", os necessários debates críticos sobre a situação educacional e seus procedimentos, além de submeter os professores a uma pressão externa, "subtraindo-lhes a autonomia profissional" e impedindo-os, contraditoriamente, de desenvolver trabalho mais profícuo com seus alunos. Frente a isto, coloca-se como imperativo a busca de um processo mais amplo de avaliação de escolas e redes que, para além da utilização de provas padronizadas, tenha presente o caráter político da educação escolar. Reconhecer este caráter implica reconhecer profissionais e usuários das escolas como sujeitos que precisam ser considerados como tais nos processos avaliativos, pois, sem omitir-lhes as responsabilidades, são eles que, nos ambientes escolares, materializam a tarefa educativa.

Ainda no sentido de problematizações em face do desenfreado processo de incorporação das avaliações externas às políticas educacionais, é relevante o conjunto de ponderações efetuadas por Stobart (2010), que ressalva efeitos perversos e indesejáveis dessa modalidade de avaliação por se afastar das pretensões de uma avaliação para a aprendizagem, ou seja, que se constituiria num ponto para a inclusão com sucesso de todos os alunos concernidos à escolarização obrigatória.

A necessidade de encarar a avaliação vinculando-a ao desafio da aprendizagem deriva do esforço de desvinculá-la dos mecanismos de aprovação ou reprovação e, mais importante, destaca outra finalidade da avaliação educacional, no que se concentra sua verdadeira dimensão política, pois numa escola que se pretenda democrática e inclusiva as práticas avaliativas deveriam se pautar por garantir que, no limite, todos aprendessem tudo. Ainda mais, quando nos reportamos ao ensino fundamental, etapa obrigatória, assim fixada para que a ninguém seja dado o direito de se excluir de conhecimentos considerados indispensáveis para o aproveitamento de outros direitos.

Se a qualidade na educação é um fenômeno complexo que possui determinações intraescolares, tais como currículo, formação docente, gestão escolar, avaliação da aprendizagem, condições de trabalho, infraestrutura das escolas etc., e extraescolares, tais como condições de vida da população, capital econômico, cultural e social das famílias dos alunos, entorno social da escola, distribuição de renda, violência, entre outros, o aumento do desempenho dos alunos nos exames é parte importante desse fenômeno, ainda que este não se esgote naquele, pois a medição da aprendizagem permite o aprofundamento do diagnóstico da situação da educação brasileira e o delineamento de iniciativas de políticas educacionais nesse terreno.

## Escolas municipais de Campinas: o que dizem os dados do Ideb

Ainda que sem explorar todas as possibilidades, apresentamos a seguir algumas análises dos resultados do Ideb, relativos aos anos iniciais do ensino fundamental, da Rede Municipal de Ensino (RME) de Campinas. A principal meta deste tópico do texto é evidenciar algumas potencialidades que o Ideb reserva para gestores de redes e escolas, inclusive para que não fiquem reféns de comparações superficiais e possam melhor apreender a diversidade das escolas.

No Quadro 1 encontramos os dados disponibilizados pelo Inep, com os detalhamentos dos resultados dos componentes do Ideb. Deve ser registrado que nestes não se encontram os resultados do Ideb de 2005, provavelmente porque a RME não tenha participado da Prova Brasil desse ano.

**Quadro 1 – Ideb, Taxa de aprovação, Proficiências em Matemática e L. Portuguesa e Nota Padronizada na Prova Brasil. Anos iniciais do ensino fundamental. RME Campinas. 2007-2011**

| | 2007 | 2009 | 2011 |
|---|---|---|---|
| **Ideb** | 4,7 | 4,7 | 5,2 |
| **Aprovação** | 95,3% | 93,3% | 93,5% |
| **Matemática** | 197 | 198 | 213 |
| **L. Portuguesa** | 179 | 181 | 196 |
| **Nota padronizada** | 4,97 | 5,04 | 5,59 |

**Fonte**: MEC/Inep

Uma primeira análise revela que entre 2007 e 2009 o Ideb não variou, apesar do pequeno ganho

nas proficiências calculadas como a média dos alunos da rede que realizaram a Prova Brasil e as notas padronizadas revelam isso com clareza, porque a diminuição na taxa de aprovação do conjunto dos anos iniciais do ensino fundamental anulou essa possibilidade de ganho e, consequentemente, de aumento no Ideb. Por sua vez, o cotejamento entre os dados de 2009 e 2011 evidencia que o aumento de 0,5 pontos decorreu, praticamente, apenas do aumento nas proficiências médias dos alunos em matemática e língua portuguesa, pois as taxas de aprovação são muito próximas e igualmente inferiores as de 2007.

Nessa primeira análise cabe destacar, também, a necessidade que a RME de Campinas tem de enfrentar o debate em torno da reprovação, pois é perceptível que, a cada aferição do Ideb, a média do contingente de alunos que são aprovados não vem sendo ampliado tal como se observa no Brasil.

Procurando salientar outros elementos da variabilidade dos resultados, consideramos os critérios da Secretaria Estadual da Educação de São Paulo (SEESP), que também utiliza a escala Saeb, para classificar os alunos em função da sua proficiência obtida na Prova Brasil e elaboramos um cotejamento com os dados dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campinas.

A Secretaria Estadual da Educação de São Paulo utiliza como base do seu critério a classificação de níveis de desempenho dos alunos e descreve suas respectivas competências e habilidades, conforme apresentados no Quadro 2 a seguir:

**Quadro 2 – Descrição dos Níveis de Desempenho segundo critérios da SEESP.**

| Classificação | Níveis de Desempenho | Descrição |
|---|---|---|
| **Insuficiente** | **Abaixo do Básico (AB)** | Os alunos neste nível demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram. |
| **Suficiente** | **Básico (BA)** | Os alunos neste nível demonstram domínio mínimo dos conteúdos, competências e habilidades, mas possuem as estruturas necessárias para interagir com a proposta curricular no ano/série subsequente. |
| | **Adequado (AD)** | Os alunos neste nível demonstram domínio pleno dos conteúdos, competências e habilidades desejáveis para o ano/série escolar em que se encontram. |
| **Avançado** | **Avançado (AV)** | Os alunos neste nível demonstram conhecimentos e domínio dos conteúdos, competências e habilidades acima do requerido no ano/série escolar em que se encontram. |

**Fonte**: SEESP, 2011.

Posteriormente, a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo relaciona essa classificação com os níveis de proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil. Para o último ano do ensino fundamental, as classificações e níveis de proficiência são apresentados a seguir, na Tabela 1.

**Tabela 1 – Níveis de Proficiência segundo critérios da SEESP**

| **Patamares de Proficiência (4ª série / 5º ano do EF)** | **Abaixo do Básico** | **Básico** | **Adequado** | **Avançado** |
|---|---|---|---|---|
| Língua Portuguesa | < 150 | 150 a < 200 | 200 a < 250 | ≥ 250 |
| Matemática | < 175 | 175 a < 225 | 225 a < 275 | ≥ 275 |

**Fonte**: SEESP, 2011.

Cotejando os critérios utilizados pela Secretaria Estadual de Educação com os resultados individuais dos alunos do último ano do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Campinas na Prova Brasil 2007 e 2011, temos a distribuição que está descrita na Tabela 2.

**Tabela 2 – Níveis de Proficiência dos Alunos de RME, do 4ª série / 5º ano do EF**

| | **Abaixo do Básico** | **Básico** | **Adequado** | **Avançado** |
|---|---|---|---|---|
| L. Portuguesa – 2007 | 25% | 45% | 25% | 5% |
| L. Portuguesa – 2011 | 19% | 36% | 32% | 14% |
| | | | | |
| Matemática – 2007 | 31% | 44% | 22% | 3% |
| Matemática – 2011 | 22% | 38% | 30% | 10% |

**Fonte**: Microdados Prova Brasil / INEP

Em Língua Portuguesa, pode-se notar que a RME avançou, de 2007 para 2011, pois diminuiu o número de alunos cujo desempenho estava Abaixo do Básico e Básico e aumentou o percentual dos outros dois níveis superiores, Adequado e Avançado. O mesmo movimento pode ser observado em Matemática.

Se fizermos um exercício, utilizando esse mesmo critério da SEESP e cotejando com os dados de

RME, mas substituindo a proficiência individual dos alunos pela proficiência média de cada uma das escolas, a fotografia que temos da Rede Municipal de Ensino de Campinas é bastante diferente, conforme evidenciado na Tabela 3.

**Tabela 3 – Níveis de Proficiência das Escolas de RME, do 4ª série / 5º ano do EF**

| | Abaixo do Básico | Básico | Adequado | Avançado |
|---|---|---|---|---|
| L. Portuguesa – 2007 | 0% | 90% | 10% | 0% |
| L. Portuguesa – 2011 | 0% | 65% | 32,5% | 2,5% |
| | | | | |
| Matemática – 2007 | 0% | 100% | 0% | 0% |
| Matemática – 2011 | 0% | 75% | 25% | 0% |

**Fonte:** INEP

Constata-se que não há escola no nível Abaixo do Básico. Tal fato revela que a média da escola pode esconder a diversidade que nela existe, quanto ao desempenho dos alunos, pois, quando considerado o resultado deles, percebemos que aumenta substancialmente o contingente de alunos que se encontra no nível Abaixo do Básico. Para o nível Avançado, essa situação se repete, porém com um número bem menor de escolas.

Este estudo demonstra o importante exercício que deve ser empreendido quando se pretende democratizar o conhecimento no interior das escolas públicas, pois a observação pura e simples da média das escolas pode escamotear o que acontece realmente em termos de apreensão e domínio das competências e habilidades pelos alunos em Língua Portuguesa e Matemática que são aferidos pelos testes padronizados.

Em outra perspectiva ainda, tomamos como unidade de análise cada escola. Aqui nos interessa "olhar" para cada escola e analisá-la em relação às outras e ao conjunto das escolas da rede municipal. Este estudo é significativo porque "olhar" somente a média pode camuflar situações e escolas que precisam de políticas e ações diferenciadas. A análise sobre os dados das escolas de Rede Municipal de Ensino demonstra que, enquanto uma escola atingiu 3,7 pontos no Ideb em 2011, outra chegou a 6,5. A escola que obteve 3,7 pontos em 2011 chegou muito perto da mesma média que tinha em 2007, 3,6 pontos, sendo que em 2009 teve uma queda no seu índice e obteve a média 3,3. Na escola que obteve 6,5 em 2011 observamos o mesmo movimento, porém a escola saiu de 5,8 pontos em 2007 e caiu para 5,6 em 2009. Os dados dessas duas escolas somente evidenciam a enorme distância existente entre a qualidade do ensino, no sentido estrito do Ideb, de duas escolas de uma mesma Rede de Ensino.

Longe de esgotar todas as alternativas de reflexão sobre os dados e resultados produzidos e disponibilizados pelo Inep, as análises aqui delineadas pretendem ressaltar as potencialidades que estudos e apreciações sobre os números que estão embutidos no Ideb têm de contribuir com a construção de uma escola pública que, cada vez mais, prima pelo ensino-aprendizagem com maior

qualidade para todos os alunos.

# Conclusões

Análises exploratórias sobre os resultados das escolas e das redes a partir do estudo dos dados disponibilizados pelo Ideb, principalmente quando observados nas suas séries longitudinais, podem fazer a diferença para a escola cumprir seu papel de ensinar todos os seus alunos.

Destacamos, aqui, algumas possibilidades reflexivas, com base nos dados gerados e disponibilizados pelo Ideb, que as gestões de sistema e escolares podem empreender nos espaços pedagógicos e no cotidiano da escola para lançar luzes sobre o trabalho que é realizado com o objetivo de avaliá-lo e, a partir desse movimento, estabelecer as metas e prioridades para a continuidade das ações coletivas da escola na constante busca da melhoria da sua qualidade.

A avaliação externa, especialmente a Prova Brasil, e sua articulação com a aprovação, como examinada aqui, fornece dados que, se apropriados de forma consistente, podem revigorar os contornos da escola pública que realiza a sua função social na sociedade democrática de garantir o ensino-aprendizagem para todos os seus alunos. Porém, a avaliação da escola e a reflexão sobre sua realidade não podem se esgotar nelas, que podem ser tomadas como o ponto de partida para a trajetória da escola rumo à sua avaliação institucional, que não pode prescindir de uma autoavaliação.

A avaliação é, então, nesse sentido, um processo e uma condição necessários para que se possam estabelecer e acompanhar metas qualitativas e quantitativas e verificar se estas últimas são atingidas. Com este olhar, a avaliação, é capaz de fomentar nas escolas e nas redes uma interpelação sistemática sobre a qualidade de suas práticas e dos seus resultados e reforçar a capacidade das escolas para desenvolverem a sua autonomia, regulando o funcionamento do sistema educativo. Portanto, não se trata de desprezar as avaliações e tão pouco seus resultados, cabe, antes, analisar os processos avaliativos objetivando compreender seus limites e ressaltar suas potencialidades, principalmente aquelas que podem contribuir com a construção de alternativas pedagógicas para as políticas e as escolas cumprirem suas funções a sociedade democrática de oferecer educação pública de qualidade para todos seus alunos e alunas.

Utilizar os resultados do Ideb disponibilizados pelo Inep significa compreendê-lo não como um fim em si mesmo, mas sim como oportunidade de associá-lo às transformações necessárias no sentido de fortalecer a qualidade da escola pública democrática, que é aquela que se organiza para garantir o ensino-aprendizagem de qualidade para todos.

A análise dos dados da Rede Municipal de Ensino de Campinas, aqui apresentados evidencia a possibilidade de, a partir do conhecimento e estudo dos resultados do Ideb em todas as aferições já elaboradas, desencadear um combate político pela redução drástica das diferenças observadas no interior de uma mesma rede.

# Referências


ALAVARSE, O.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. **Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro.** Trabalho apresentado no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 14 a 17 de novembro de 2012, Zaragoza:Espanha.

BONAMINO, A. C.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, S.P., v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

_____. Ministério da Educação – MEC. Ideb – Apresentação. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=273&Itemid=345 Acesso em fevereiro de 2012.

_____. Projeto de Lei: Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Enviado à Câmara dos Deputados, 2010.

CASTRO, M. H. G. O desafio da qualidade. In: ITUASSU, A.; ALMEIDA, R. de (Org.). **O Brasil tem jeito?**: v. 2: educação, saúde, justiça e segurança. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. p. 35-72.

DOURADO, L. F. (Coord.). **A Qualidade da Educação**: conceitos e definições. Brasília:MEC/INEP, 2007.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).

_____; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (Org.). **Educação básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FRANCO, C.; ALVES, F. BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 989-1014, out. 2007.

GIMENO SACRISTÁN, J. A avaliação no ensino. In: _____; PÉREZ GÓMEZ, A. I. **Compreender e transformar o ensino**. 4. ed. Tradução de Ernani F. da Fonseca Rosa. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 295-351. [Original 1996]

HADDAD, F. O **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. 23 p. (Série Documental. Textos para Discussão, 30).

NEVO, D. Avaliação por diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: TIANA, A. (Coord.). **Anais do Seminário Internacional de Avaliação Educacional, 1 a 3 de dezembro de 1997**. Tradução de John Stephen Morris. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), 1998. p. 89-97.

OLIVEIRA, A. P. de M. **A Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal**. 276 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100-especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO – SEESP. **Saresp 2010 – Resultados gerais da Rede Estadual**. São Paulo: SEESP, 2011.

SOUSA, S. M. Z. L.; LOPES, V. V. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 53-59, 2010.

STOBART, G. **Tiempos de pruebas**: los usos y abusos de la evaluación. Traducción de Pablo Manzano Bernández. Madrid: Morata: Ministerio de Educación, 2010. [Original 2008]

VIANNA, H. M. **Fundamentos de um programa de avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.

WEBER, S. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 305-318, maio/ago. 2008.

I Feusp/Gepave. ocimar@usp.br

II Feusp/Gepave. cristiane13machado@yahoo.com.br

III Feusp/Gepave. adolfoso@usp.br

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Avaliação da qualidade da alfabetização mineira no cenário do sistema educacional nacional e internacional

**Jackeline Rodrigues Mendes[I]; Alexandrina Monteiro[II]; Edilene Mizael de Carvalho Perboni[III]**

## Introdução

Este artigo apresenta um estudo inicial, numa pesquisa em andamento, sobre a avaliação da qualidade da Alfabetização mineira, o PROALFA, e pretende analisar de que forma essas avaliações estão imbricadas nas redes produzidas no cenário do sistema educacional nacional e internacional. Tal estudo trará elementos da Análise do Discurso Crítica para discutir as discursividades que atravessam as políticas de Avaliação neste cenário atreladas à noção de qualidade.

A Análise do Discurso Critica (ADC) propõe uma interação entre a Linguística e a Teoria Social, ao focalizar o discurso como prática social. Nesse sentido, Fairclough (2001) propõe o entendimento do discurso como prática política, pois ele estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas em que existem tais relações; e como prática ideológica, pois ele constitui, naturaliza, mantém e, também, transforma os significados de mundo nas mais diversas posições das relações de poder.

Para a análise na perspectiva da ADC, o autor propõe uma visão tridimensional do discurso entendido como prática textual, prática discursiva e prática social. A prática textual focaliza os aspectos linguísticos do texto, visto enquanto materialidade discursiva. A prática discursiva focaliza os processos de produção, distribuição e consumo desses textos, que se dão relacionados aos ambientes econômicos, políticos e institucionais nos quais o discurso é gerado. Já na dimensão da prática social, a análise recai sobre esses processos gerados pelas práticas discursivas focalizando questões relativas às ideologias e relações de poder que naturalizam certos discursos (FAIRCOLUGH, 2001).

Pretendemos fazer uma discussão no âmbito das dimensões da prática discursiva e prática social. Procuraremos levantar as condições de produção do discurso sobre a qualidade da alfabetização no PROALFA, a partir do desenho das redes de relações que se constituem entre o cenário mineiro e as políticas nacionais e internacionais de avaliação.

Diante disso, neste estudo focalizaremos os interesses pautados em uma ideologia neoliberal. Para trazer a questão do neoliberalismo, noções de liberdade e poder, recorremos a autores como Alfredo Viga-Neto, Jorge Ramos do Ó e Sthepen Ball. Desse modo, a seguir, apresentamos o

movimento da discursividade neoliberal atravessando as redes que se intercruzam entre a avaliação da qualidade da alfabetização em Minas e as políticas educacionais e avaliativas no âmbito nacional e internacional.

# O cenário internacional

Para discutirmos a questão da avaliação da qualidade da alfabetização nos sistemas de avaliação, partiremos de um importante processo no cenário político e econômico para o mundo e para o Brasil, o liberalismo e o neoliberalismo.

É importante considerar que, o desenvolvimento do liberalismo no século XX, se dividiu em duas tendências principais: uma, vinda da Alemanha, no fim da década de quarenta chamada de ordoliberalismo e a outra, da Escola de Economia de Chicago, o liberalismo norte-americano. As duas tendências se referem a uma crítica ao Estado de Bem-Estar e suas intervenções em termos estatais. (VEIGA-NETO, 1999)

No final do século XX, o socialismo entra em crise no leste europeu e na União Soviética. Nestas condições de crise, o liberalismo, a liberdade da propriedade privada, a liberdade de compra e venda com foco na produção, já não é mais suficiente para responder às necessidades do capitalismo que vai se fortalecendo. Sendo necessária a "invenção" de outros produtos, de novas possibilidades,

> Mas como há um limite para a inventividade de novos produtos, descobriu-se logo que era preciso produzir novas e múltiplas versões de velhas coisas. Isso significou, é claro, uma crescente diversificação nas ofertas, à qual teria de corresponder uma diversificação e intensificação nas demandas para que os ciclos de produção—consumo—lucro se acelerassem e, como conseqüência, aumentasse a acumulação. Tal aceleração produziu, como efeito, um deslocamento do centro de gravidade (do capitalismo) da produção —cujo incremento era o grande objetivo do capitalismo "tradicional"— para o produto —cuja circulação dependerá do mercado. É daí que resultou a própria reificação do mercado. (Veiga-Neto, 1999. p.10)

Vemos emergir neste contexto, na década de 1970, outra face do liberalismo, bem mais apurada, mais ardil, o neoliberalismo. Nesta nova roupagem do liberalismo, a noção de liberdade e de direito de escolha não é apagada, abandonada, antes é matizada, supervalorizada, no entanto, a regra do jogo focaliza o consumo das marcas dos produtos e não, necessariamente, o produto em si. Vemos aí a relação de marcas e consumidores lentamente sobrepondo a relação entre produção e produtor. Relação esta que muito propicia e alavanca o processo de globalização e muda significativamente a vida econômica, política e social dos cidadãos do mundo.

Nesse cenário da economia neoliberal a Educação ganha um contorno muito significativo, marcado, em especial Conferência Mundial sobre Educação para Todos que aconteceu nos dias 05 a 09 de março de 1990 (Ano Internacional de Alfabetização), em Jomtien na Tailândia, a qual tinha como meta primordial a revitalização do compromisso mundial de educar todos os cidadãos do planeta.

Porém, anterior a esta, houve um processo preparatório que incluiu algumas reuniões regionais como a de Quito, no Equador, em 1989, cujo público alvo era os países latino-americanos.

A Conferência mundial, que contou com a presença de representantes de 155 governos de diferentes países, teve como patrocinadores e financiadores quatro organismos internacionais: a Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BID). As alianças entre os países e as instituições por todo o mundo ganham contorno, no processo de agregação de forças, de poderes político e econômico. Sendo a liberdade cidadã fundamental para legitimação de produção de verdades. Diante de tantos patrocinadores e participantes voltados em torno de um mesmo foco, vale ressaltar as palavras de Ramos do quando afirma que:

> [...] o poder político se vai exercendo cada vez mais através de alianças delicadas entre uma miríade de autoridades, por forma a que seja possível a agregação de realidades que vão desde as relações econômicas até à conduta dos indivíduos particulares. A questão em causa não é a da coerção e dos constrangimentos exercidos sobre a massa dos governados. O poder liga-se antes aos modos como, numa dinâmica onde a autonomia e liberdade estão cada vez mais presentes, se produzem cidadãos. Estes não são destinatários mas intervenientes nas operações de poder e de construção da verdade... (2009. p.100)

O Brasil participa da Conferência Mundial sobre Educação para Todos e em 1993 lança o Plano Decenal de Educação para Todos. O documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) era destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos. Esse documento é considerado um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país.

Outro marco importante na Educação mundial, no movimento econômico neoliberal é o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), trata-se de um projeto comparativo de avaliação, desenvolvido pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em 1997, do qual participam trinta e dois países, havendo, em cada um deles, uma coordenação nacional e do qual o Brasil faz parte.

O PISA está destinado à avaliação de estudantes de 15 (quinze) anos de idade, fase em que, na maioria dos países, os jovens terminaram ou estão terminando a escolaridade mínima obrigatória. As avaliações do PISA abrangem os domínios de Leitura, Matemática e Ciências, numa apreciação ampla dos conhecimentos, habilidades e competências inseridos em diversos contextos sociais, sendo aplicada a cada três anos.

Dentre os principais objetivos está a avaliação de aptidões ou competências comparáveis internacionalmente; produzir, em todos os países envolvidos, indicadores de desempenho estudantil voltados para as políticas educacionais, fornecendo orientação, incentivo e instrumentos para melhorar a efetividade da educação, além de possibilitar a comparação internacional. Pois,

> Mais do que em qualquer outra organização social, a figura do exame é ritualizada pela escola

> num jogo de pergunta/resposta/recompensa que reactiva os mecanismos de constituição do saber numa relação de poder específica. Desde logo, o sistema das notas, além de garantir a passagem desigual dos conhecimentos, força à comparação perpétua de cada aluno com todos os outros da *classe*. Depois, a lógica linear e progressiva caracteriza o *exercício* propriamente escolar – com a sua complexidade crescente, tarefas a um tempo repetitivas e diferentes mas apontando sempre para essa figura terminal do exame –, permite, sem dúvida, que o indivíduo se vá adequando desde o início da regra da relação tanto com os outros como com um determinado tipo de percurso. Os rituais escolares avaliam o aprendizado, disponibilizando-lhe ainda um lugar *entre* pares num alinhamento espaço-temporal. (Ramos do Ó, 2009. p.111)

Os exames, os testes escolares, ocupam um lugar privilegiado nas práticas escolares, em detrimento da própria aprendizagem. As notas, os resultados obtidos, constituem-se a base para a comparação, entre alunos na própria sala de aula.

O que destacamos é que as avaliações sistêmicas em larga escala, como o PISA, e que será um dos fortes modelos para as demais avaliações em todo o mundo, abre certa lógica internacional de comparação entre as escolas, redes de ensino, municípios, estados da federação, países e até continentes. Uma comparação que segue o princípio do modelo neoliberal de competitividade nas relações com as agências internacionais de fomento e também pautado na livre escolha, liberdade, para buscar melhores resultados educacionais.

# O cenário brasileiro

O Brasil, começa os trabalhos de avaliação junto ao PISA em 2000 e a instituição responsável pela implementação do PISA é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, ao qual cabe o desenvolvimento e execução do Programa em nível nacional e atuação e articulação com as instituições internacionais, mediante ações de cooperação institucional e técnica, em caráter bilateral e multilateral.

Vale ressaltar que no Brasil, em 1995, a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso, (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) e do vice Marco Maciel, acontece o fortalecimento da organização política e econômica do Brasil para o capitalismo neoliberal. Isso, fez com que o país começasse a sair da velha concepção de país em desenvolvimento para país emergente. O ano de 2001, no governo FHC, começa a organização de um agrupamento de países emergentes: O BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e posteriormente África do Sul). O que significou a participação neste agrupamento para o Brasil?

No final do século XX e início do século XXI, começa a surgir a expressão, país emergente. Esta expressão veio para ocupar o lugar da expressão, país 'em desenvolvimento', na idéia de que existem países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Para entender estas expressões, vale a pena voltarmos à concepção de países de primeiro, segundo e terceiro mundo. Mas quem eram os países de primeiro, segundo e terceiro mundo?

Os Estados Unidos e a União Soviética foram os grandes e potentes vencedores da segunda guerra mundial. Na guerra fria, com o progressivo fortalecimento do capitalismo americano e seus países aliados, pode ter nascido a concepção de primeiro mundo. Quanto ao segundo mundo, este pode ter sido formado pelos socialistas da União Soviética e seus países aliados. Sim, primeiros e segundos países mais fortes do mundo, tanto em sentido econômico, político, como militar. O terceiro mundo pode ter sido formado pelos países que não se aliaram política e economicamente, de forma direta ao capitalismo americano ou ao socialista da União Soviética. Veiga-Neto, afirma que,

> [...] acima dessas diferenças entre as versões alemã e norte-americana, o liberalismo foi —e o neoliberalismo continua sendo— uma prática, uma "maneira de fazer" política, "orientada para objetivos e se regulando através de uma reflexão contínua. O liberalismo deve ser analisado como princípio e método de racionalização do exercício de governo — racionalização que obedece, e aí está a sua especificidade, à regra interna da economia máxima" [...] Assim, para pensarmos as relações sociais e econômicas que instituíram a —e se instituíram na— Modernidade, pode-se tomar o liberalismo sem considerar, por enquanto, o desdobramento que ocorreu após a II Guerra Mundial. (1999. p.6)

Com as grandes mudanças no cenário econômico e político mundial, advindas pelo fortalecimento do capitalismo liberal e sem nos esquecermos do processo de globalização, as expressões países de primeiro, segundo e terceiro mundo, vão dando lugar a expressões, países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Pois com a vitória do capitalismo na guerra fria, muitos países do mundo, em especial, a maioria que era socialista, abrem suas fronteiras para a lógica da lucratividade e a liberdade de compra e venda. Não era mais possível classificar a economia dos países do mundo, na lógica da guerra fria, mas era possível na lógica do capital.

No século XXI, com o fortalecimento do capitalismo neoliberal, pautada não mais na lógica da produção e sim no consumo de produtos, as expressões países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, então, também começam aos poucos serem substituídas. A primeira expressão a ser substituída é a 'país em desenvolvimento', a nova expressão será 'país emergente'. Tal como pontual Fairclough (2001), toda mudança social é sempre uma mudança discursiva, o que pode ser identificado na mudança de termos usados para classificar determinadas condições políticas e econômicas no cenário mundial, segundo determinadas ideologias. Uma definição para o termo emergente poder ser como "algo ou alguém que emerge, algo que surge de dentro para fora". Da análise deste possível sentido, podemos pensar que a mudança da expressão 'país em desenvolvimento', não se trata apenas de nomenclatura, trata-se de uma concepção política e econômica que muda toda a regra do jogo. Pois aquilo que se desenvolve, não está surgindo de dentro para fora, está crescendo de acordo com um ritmo próprio ou acelerado por fatores exteriores. Mas aquilo que emerge, desponta, aparece na sua potencialidade e é de dentro para fora.

Desse modo, no século XXI, serão considerados países emergentes aqueles países que se mostrarem, aparecerem, ainda que não o sejam de fato, com significativo potencial de mercado e que se mobilizam de dentro para fora em sentido econômico, político e até social para se adequarem às condições de relações econômicas internacionais.

Quando o Brasil é considerado um país emergente?

Para responder a esta pergunta precisaremos nos remeter à expressão: BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e posteriormente África do Sul). Em 2001, um dos maiores bancos de financiamento do mundo, Goldman Sachs, através de seu economista, Jim O´Neil, formulou a idéia dos BRICS, ou seja, um agrupamento de países de países que foram considerados a partir de vários critérios de análise econômica como emergentes. E que agrupados teriam muita representatividade no mundo globalizado e capitalista.

A atual estabilidade econômica e política no país, bem como a riqueza de recursos naturais e da produção agrícola, certamente muito contribuíram para a adequação aos moldes de emergência capitalista. Os índices populacionais, que pode representar quantidade e qualidade de mão de obra abundante, o alto índice de investimentos privados estrangeiros, a rapidez do processo de informatização, o petróleo e o pré-sal e Produto Interno Bruto (PIB) com grande crescimento também são fatores que não podem ser desconsiderados como importantes neste processo de qualificação para emergência econômica.

No cenário educacional é importante destacar no governo FHC, a publicação da Lei 9.394/96, depois de 25 anos de vigor da Lei 5.692/71 e as mudanças que foram feitas em 1995 no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96) foi publicada em 20 de dezembro de 1996, é uma lei brasileira, federal e que normatiza todo o sistema educacional, desde a educação infantil até o ensino superior, público e privado. A Lei 9.394/96 é a terceira lei federal educacional no Brasil. A primeira foi em 1961, que foi a Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1.961 e a terceira foi a Lei 5.692/71 de 11 de agosto de 1.971.

A LDB 9.394/96 vem como forma legal de cumprimento da Constituição Federal no que tange ao direito à educação. A LDB 9.394/96, pautada na Constituição estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação na escola pública. Merece destaque especial o artigo Art. 9º, parágrafo 6, da LDB 9.394/96, que diz que compete à União assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB foi criado em 1988, no governo José Sarney e implantado em 1990, já no governo Collor. A coordenação do SAEB foi designada para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação dos vinte e sete Estados Brasileiros devem trabalhar junto com o INEP, neste processo de avaliação.

As avaliações do SAEB eram feitas de dois em dois anos, com alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, em Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Só em 1999 que vão aparecer História e Geografia.

O principal objetivo do SAEB era acompanhar estatisticamente a qualidade da aprendizagem dos alunos e do ensino nas escolas, pois assim os governantes teriam dados para organização de medidas visando corrigir os problemas de ensino e aprendizagem de todo o Brasil.

O ano de 1995 foi um momento muito significativo para o SAEB, pois neste período aconteceram muitas mudanças na sistematização da metodologia do SAEB. As mudanças metodológicas tiveram o objetivo de estabelecer mecanismos de comparação dos resultados apresentados em todos os Estados da Federação.

Dentre as metodologias utilizadas a partir de 1995, podemos destacar: as Matrizes de Referência, Testes Padronizados, Questionários de contexto, Teoria de Resposta ao Item (TRI), Amostra e Escalas de Proficiência. Vale destacar que esta metodologia já vinha sendo utilizada pela avaliação PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). Quanto à concepção de matrizes de referência de um conhecimento legitimado e normalizado é importante lembrar Ramos do Ó, quando este pesquisador reflete que;

> É claro que todo este gigante aparelho de anotação e registro das aptidões, capacidades e do percurso biográfico de cada estudante é determinado pela lógica de funcionamento do que Foucault denomina de *campo científico-disciplinar*. A medicina, mas também a psicologia e a pedagogia, entre outras ciências *positivas* do indivíduo que aparecem no final do século XVIII, não cessam de investigar tendo como referência única um padrão de normalidade. (2009. p.112)

E, dentro dessa lógica, no dia 21 de março de 2005, no governo Lula, o então ministro da Educação Tarso Genro, resolve mediante a portaria nº 931, instituir o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC.

A ANEB manterá os objetivos, características e procedimentos da avaliação da educação básica efetuada pelo SAEB realizado por meio de amostras da população, avaliando a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira. Trata-se de uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual.

A Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar – ANRESC, por sua vez, avaliará a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global. Também fornecerá informações sistemáticas sobre as unidades escolares. Tais informações serão úteis para a escolha dos gestores da rede a qual faça parte.

# O cenário mineiro

Diante desse conjunto de condições de produção das discursividades em torno da avaliação da qualidade na educação, pretendemos trazer o contexto mineiro apontando as relações que se estabelecem com essas políticas nacionais e internacionais.

O primeiro apontamento que destacamos é a medida da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, em 2000 com a criação do SIMAVE (Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública), visando atendimento à LDBN 9.394/96, quando à avaliação da qualidade da aprendizagem. De 2003 em diante, o SIMAVE só foi se aperfeiçoando metodologicamente e se ampliou significativamente. Desde a criação do SIMAVE, avaliações anuais são realizadas em Minas Gerais, mensurando o desempenho dos alunos das redes estadual e municipal de todo o Estado.

O SIMAVE representa todo o processo de avaliação educacional no Estado de Minas Gerais, através da organização de programas de avaliação de forma integrada. O SIMAVE visa proporcionar resultados metodologicamente confiáveis das avaliações realizadas nas escolas mineiras. Pois, estes dados estatísticos gerados pelas avaliações, fornecerão suporte para a organização de políticas públicas educacionais em MG, através de planejamento e ações, que influenciarão diretamente a sala de aula.

Como o SIMAVE tem por principal objetivo abranger o sistema de avaliação em todos os níveis de ensino, foi necessário então, o desenvolvimento de programas de avaliação integrados. O SIMAVE neste formato integrado apresenta através dos dados estatísticos obtidos, a "qualidade" da educação mineira, tanto para professores, especialistas e diretores, quanto para os gestores do sistema. Desta maneira, se torna uma técnica de governo imprescindível no planejamento de ações para uma educação na concepção de Governo do federal e estadual. Pela abrangência e condições metodológicas das informações do SIMAVE, esse sistema tornou-se hoje pilar da organização das políticas públicas do Governo de Minas Gerais.

Tanto as escolas da rede estadual como da rede municipal de Minas Gerais participam do SIMAVE. Também os alunos das primeiras séries/anos do Ensino Fundamental bem como os do 3º ano do Ensino Médio são avaliados pelo sistema. Três diferentes programas compõem o SIMAVE: o PROALFA, o PROEB e PAAE.

O SIMAVE-PROALFA, Programa de Avaliação da Alfabetização, iniciou seu processo avaliativo em 2005. O principal foco do PROALFA é avaliar os níveis de alfabetização conquistados pelos alunos do 3º ano e 4º ano do Ensino Fundamental apenas da rede pública. Seus resultados são indicadores das necessárias intervenções do Estado para sanar dos problemas encontrados pela avaliação.

O SIMAVE-PROEB, Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica, começou a ser realizado em MG, desde 2000. Trata-se de um programa de avaliação da educação básica que objetiva também avaliar apenas as escolas da rede pública, quanto às habilidades e competências desenvolvidas em Língua Portuguesa e Matemática. O PROEB não tem caráter de avaliação individual, ou seja, avaliar individualmente o aluno, o professor ou o especialista, o foco da avaliação é a escola como um todo. O PROEB avalia alunos que se encontram no 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. O SIMAVE-PROEB é realizado desde 2000.

Até 2002, o PROEB foi coordenado pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) da Universidade Federal de Juiz de Fora, MG (UFJF), e atualmente, todo o SIMAVE vem sendo diretamente coordenado pela Secretaria Estadual de Educação e operacionalizado com apoio

do CAED.

O CAED em suas avaliações educacionais avalia a proficiência dos alunos em relação aos conhecimentos nos itens avaliados e não pela contagem de acertos e erros de questões. Proficiência, segundo o CAED é, "uma medida que representa um determinado traço latente (aptidão) de um aluno, assim sendo, podemos dizer que o conhecimento de um aluno em determinada disciplina é um traço latente que pode ser medido através de instrumentos compostos por itens elaborados a partir de uma matriz de habilidades."

O CAED utiliza para avaliar a proficiência, uma metodologia chamada de Teoria da Resposta ao Item – TRI. TRI trata-se de um conjunto de modelos matemáticos, no qual, segundo o CAED "a probabilidade de acerto a um item é estimada em função do conhecimento do aluno".

Essa metodologia da Teoria de Resposta ao Item, já vem sendo utilizada em várias avaliações na Educação, inclusive pelo PISA e Saeb no Brasil. Nesta teoria de avaliação são construídas, escalas de conhecimento, métodos de interpretação da escala de conhecimento, bem como matrizes de referência dos conhecimentos que serão avaliados.

O SIMAVE-PAAE, Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar, está em processo de aprimoramento metodológico. É formado com base em um sistema informatizado de geração de provas e emissão de relatórios de desempenho por turma. Esse programa fornece dados diagnósticos para subsidiar o planejamento do ensino e suas intervenções pedagógicas. Atualmente está sendo utilizado por professores das escolas estaduais de Ensino Médio.

As Secretarias de Educação ao serem orientadas oficialmente pelo governo federal quanto às metodologias de avaliação, cada vez mais precisas em dados e informações, também começam a criar suas orientações específicas, visando atendimentos às orientações maiores, ou seja, as federais. As orientações federais, por sua vez, já visaram atender uma orientação política e econômica maior, mundial inclusive. Não fazem isto de forma automática e livre de tensões internas ou externas, o ponto de análise é o quanto as tensões externas conduzem as tensões internas.

Um exemplo deste processo foi em 06/08/2003, no Governo Aécio Neves e Vanessa Guimarães (Secretária de Estado da Educação) ao se instituir o Ensino Fundamental de nove anos nas escolas da rede estadual de Minas Gerais. Com isso, Minas antecede o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, que previa universalização até 2011, em todo território brasileiro, o ensino fundamental de nove anos.

Em 2004 a SEE/MG faz parceria coma Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com o grupo de pesquisa CEALE (Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita), visando elaboração de orientação oficial curricular para a alfabetização em todo o Estado mineiro, considerando especialmente a criança de seis anos que agora estará matriculada no ensino fundamental de nove anos, portanto iniciando a alfabetização aos seis anos de idade. O CEALE, elaborou seis cadernos de orientação para a organização curricular e metodológica para a Alfabetização mineira. Os cadernos trazem a concepção de letramento e os saberes legitimados como necessários à

alfabetização, organizados em eixos.

## Algumas considerações

Como um grande quebra-cabeça, a avaliação da qualidade da educação mundial vai se formando por movimentos, como o capitalismo e liberalismo/neoliberalismo. Movimentos políticos e econômicos que suscitarão, reclamarão a formação de instituições e declarações (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração Mundial sobre educação para Todos) e até guerras (Fria).

Os movimentos políticos e econômicos, representados por um Estado múltiplo e "descorporizado" precisará subsistir, sobreviver e ampliar forçosamente sua abrangência de domínio, não só local, mas precisamente em todo o globo. Daí a importante função das instituições, das declarações e guerras com abrangência em escala mundial, na manutenção e ampliação dos movimentos políticos e econômicos pelos próprios movimentos políticos e econômicos ou do Estado pelo próprio Estado.

Agora com o foco no Brasil, vai fazendo sentido como vão se formando políticas públicas em todas as áreas: saúde, educação, segurança etc., a partir de todo um emaranhado de cunho político e econômico mundial. No entanto, como o foco desta análise é a Educação, o "holofote" foi projetado na formação de políticas públicas educacionais no Brasil.

A opção foi fazer um recorte na década de 1980, justamente por que o Brasil sairá de uma ditadura militar e entrará na década de 1990, com um sistema de governo mais aberto politicamente para o capitalismo liberal, com foco na liberdade de compra, venda e consumo. A Educação brasileira então vai tomando seu contorno a partir desta abertura política e econômica, ou seja,

> [...] é a maximização da liberdade individual. Não importa que se diga que essa maximização só se dá como uma realidade construída discursivamente pois, se ela existe no discurso, ela está no mundo. O que importa, então, é que esses discursos produzem resultados, de modo que cada um pense que é livre para fazer suas escolhas. Ora, isso coincide exatamente com a exacerbação do individualismo que, como mostrou Elias (1994), vem sendo construído na nossa história há centenas de anos. Nesse sentido, a lógica neoliberal guarda uma relação imanente com o extremo fechamento do Homo clausus descrito pelo sociólogo, funcionando como uma condição de possibilidade para que se dê a passagem do "governo da sociedade" —no liberalismo— para o "governo dos sujeitos" —no neoliberalismo. (Veiga-Neto, 1999. p.12, 13)

Sarney traz uma Constituição Federal de acordo com a Declaração Mundial dos direitos Humanos, já se começa a pensar em se avaliar em larga escala a avaliação em toda a federação. Em meio ao afastamento de um governante eleito pelo povo, o país passa por muitas crises econômicas e em meados da década de 90, Fernando Henrique Cardoso em dois mandatos de governo, tomará medidas econômicas que serão definidoras para a inserção do Brasil no mundo capitalista, neoliberal e globalizado.

O Brasil então, como país em desenvolvimento e já quase emergente (consegue este *status* a partir do agrupamento ao BRICS), começa a receber muitos investimentos de agências de financiamento internacional. A Educação começa a ser um importante elemento de fortalecimento do crescimento econômico e então, começa a ser alvo de políticas públicas. Em 1996, a LDBEN 9394 é um marco legal da Educação brasileira, uma vez, que estando dentro dos princípios da Constituição Federal, estará também dentro das especificações da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Atendendo tais orientações mundiais liberais, a Educação no Brasil está apta a receber investimentos.

Os investimentos internacionais visam fomentar a formação e implantação de políticas públicas. As políticas públicas, por sua vez, precisam de dados estatísticos para se organizar, daí a importância de avaliações sistêmicas e em larga escala da educação, para fornecer os números que as políticas públicas precisam para receberem financiamentos e se efetivarem.

Daí a importância do Saeb para as políticas públicas educacionais brasileiras, pois será a partir do Saeb que toda a federação e seus estados, organizarão as políticas públicas educacionais e conseguirão recursos para implantação. Em 1995, o governo FHC faz mudanças metodológicas no Saeb, adequando-as às do PISA, que se trata de uma avaliação de cunho internacional.

O governo Lula também faz mudanças significativas no Saeb em 2005 e tais mudanças fortalece ainda mais a abrangência e poder estatístico dos resultados das avaliações da educação em larga escala no Brasil.

Neste cenário, Minas Gerais visando atendimento à LDBEN 9.394/96, em 2000 criou o SIMAVE, visando avaliar a qualidade da educação mineira e o PROALFA para avaliar a qualidade da alfabetização, na mesma lógica do ANEB e do PISA.

Objetivamos traçar o movimento de algumas das condições políticas e econômicas para a permanência cíclica de um modelo político e econômico, nos preceitos neoliberais da liberdade de escolha como condição para a liberdade de consumo.

A lógica política e econômica neoliberal pressupõem um Estado, um Governo central, mínimo, que interfira o mínimo possível nas regras de mercado e transações internacionais. Porém para que se consiga essa condição, a população também precisa ser livre, livre para decidir consumir mais e melhor, fornecendo assim, o alimento que manterá de pé, sustentará o mercado aberto, sem fronteiras em todo o mundo, na mesma lógica,

> [...] o que importa aqui é reconhecer que foi a versão norte-americana a que passou a nortear as políticas econômicas dos países do Ocidente (numa primeira fase) e, depois, praticamente de todo o mundo. Resultou, daí, que esse neoliberalismo se estabeleceu como um elogio ao Estado mínimo [...] (Veiga-Neto, 1999. p.11)

Porém não basta apenas que o Estado, o governo seja mínimo, este terá sua função marcada pela regulação. Ou seja, espera-se que o Estado, o Governo faça sua parte no jogo global, por regular

ações internas e externas, que interferem diretamente nas regras políticas e econômicas, que são bases de sua existência. E a Educação, no decorrer do final do século XX e início do século XXI, se tornou uma regra política e econômica, decisiva para manter viva a "liberdade" de escolha da população, "liberdade" esta, que sustenta o capitalismo neoliberal. Ball entende que,

> As novas estruturas e funções da gestão educacional, que enfatizam as políticas, auditoria, regulação e "unidades de prestação de serviço" separadas (Thomson, 1998), tal como defendido pela OCDE, refletem o papel de "controle à distância" do "estado mínimo" ou aquilo que Neave (1998) chama de "o novo estado avaliador". Segundo o documento da OCDE (1995, p. 29), "em geral, o propósito [deste estado] é instituir um novo quadro de incentivos, eliminar constrangimentos desnecessários e provocar uma transformação radical na cultura e no desempenho". Desta forma, o estado promove também um novo quadro ético e um modo geral de regulação, uma regulação auto-regulada muito mais "autônoma", que, no entanto, permite e legitima a disseminação da forma da mercadoria, pois exige que nos mercantilizemos e façamos o mesmo com nossas produções acadêmicas. Isto é, para utilizar a terminologia de Aglietta (1979, p. 101), uma nova "configuração reguladora" ou "um modo particular de coerência social", uma forma historicamente distinta de organização laboral. (2001. p. 112)

Ou seja, não se trata absolutamente de um Estado, um Governo, um poder que está no centro, antes a noção é de um poder em rede, sem núcleo, espalhado, invisível e absolutamente presente e ausente, na condução das condutas da população. O Estado, o Governo, o poder, que se torna mínimo, porém regulador aparece, se manifesta a todo o momento, nos detalhes, nas minúcias das condições colocadas diariamente para que população se inebrie com a possibilidade de escolher como quer e por quem quer ser conduzida.

Neste contexto é possível observar certa relação entre índices de desenvolvimento da Educação mundial, federal e estadual. Esta relação pode ser percebida na adequação metodológica nas avaliações e análise de resultados, que os países e seus Estados tem feito em consonância com o PISA. A lógica talvez seja de que, se houver certa familiaridade dos sistemas educacionais, escolas, professores e alunos, quando o país for avaliado pelo PISA, avaliação importante política e economicamente frente às agências de financiamento internacional, todos já estejam preparados nas mesmas condições metodológicas na avaliação mundial da qualidade da Educação. Daí é claro, com maiores chances de resultado satisfatório e promissor quando às condições de recebimento de fomento internacional.

# Referência bibliográfica

BALL, Stephen J. (2001). Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. BRICS – Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-

regionais/agrupamento-brics. Acessado em: 20/11/2012.

BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 19/11/2012.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/projetos/comite_estatisticas_sociais/?page_id=180. Acessado em: 20/11/2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Prova Brasil e Saeb. Disponível em: http://provabrasil.inep.gov.br/. Acessado em: 20/11/2012.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA. Disponível em: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_79.php. Acessado em: 19/11/2012.

BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Disponível em: http://www.infoescola.com/geografia/bric-brasil-russia-india-e-china/. Acessado em: 20/11/2012.

CAED – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Medidas de Proficiência. Disponível em: http://www.portalavaliacao.CAEDufjf.net/pagina-exemplo/medidas-de-proficiencia/. Acessado em: 20/11/2012.

CANDIOTTO, César (2010). A governamentalidade política no pensamento de Foucault. **Filosofia Unisinos**, v.11, n.1, pp. 33-46.

Dicionário online de Português. Disponível em: http://www.dicio.com.br/emergente/. Acessado em: 20/11/2012.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e Mudança Social.** Brasília: UnB, 2001.

FREITAS, Eduardo de. Brasil, um país emergente. Disponível em: http://www.mundoeducacao.com.br/geografia/brasil-um-pais-emergente.htm. Acessado em: 20/11/2012.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: http://www.infoescola.com/educacao/lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao/. Acessado em: 19/11/2012.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Plano Decenal de Educação para Todos" (verbete). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91. Acessado em 20/11/2012.

Ó, Jorge Ramos do (2009). A Governamentalidade e a História da Escola Moderna: outras conexões investigativas. **Educação e Realidade**, v.34, n.2, pp. 97-117.

SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública. Disponível em: http://www.aprendeminas.com/2009/10/SIMAVE-sistema-mineiro-de-avaliacao-da.html. Acessado em: 20/11/2012.

VEIGA-NETO, Alfredo (1999). Educação e governamentalidade neoliberal: novos dispositivos, novas subjetividades. Texto apresentado e discutido no **Colóquio Foucault**, realizado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), sob a coordenação da Drª. Vera Portocarrero.

VEIGA-NETO, Alfredo (2005). Governo ou Governamento. **Currículo sem Fronteiras**, v.5, n.2, pp.79-85.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem Jomtien, 1990. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf. Acessado em: 19/11/2012.

I Universidade São Francisco – *Campus* Itatiba/SP. lunda@mpc.com.br

II Universidade São Francisco – *Campus* Itatiba/SP. math_ale@uol.com.br

III Universidade São Francisco – *Campus* Itatiba/SP. didisre@yahoo.com.br

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Programa Mais Educação e os mecanismos de gestão intersetorial e intergovernamental

**Katharine Ninive Pinto Silva[I]; Jamerson Antonio de Almeida da Silva[II]**

## Introdução

Este trabalho apresenta uma parte da pesquisa *Educação Integral no Contexto da Intersetorialidade:* avaliando o Programa Mais Educação, financiada pelo CNPq e realizada entre os anos de 2009 e 2012. Tal pesquisa se propôs a avaliar a implementação do Programa Mais Educação, considerando a gestão intersetorial, interministerial e intergovernamental indicada nos documentos norteadores do Programa. Apresentamos neste trabalho, os resultados obtidos através da avaliação dos mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação deste Programa.

Como uma pesquisa de avaliação de políticas sociais com foco na implementação, este estudo se baseia nas contribuições de Castro (1989), ao considerar que uma política não deve ser avaliada apenas pelo "valor" de seu conteúdo, mas também pela potencialidade de sucesso de sua implementação.

Trabalhamos, neste sentido, com um conceito presente nos estudos sobre avaliação de políticas sociais, chamado "constrangimentos/ possibilidades", mas sem perder a referência no par dialético possibilidade/ realidade que, de acordo com Cheptulin (1982), consiste na consideração de que os objetivos ou fenômenos não existem eternamente, ou seja, que surgem ou se tornam realidade apenas quando existem as respectivas condições. Para este autor, a possibilidade é definida como "formações materiais, propriedades, estados, que não existem na realidade, mas que podem manifestar-se em decorrência da capacidade das coisas materiais (da matéria) de passar umas nas outras" (idem, ibidem, p. 338). As possibilidades podem ser reais ou formais. As reais dizem respeito à lei do funcionamento e desenvolvimento do objeto e, as formais, dizem respeito às questões passageiras, provisórias, contingentes. As possibilidades também são divididas em concretas e abstratas. As concretas são aquelas em que há possibilidades de acontecerem no presente momento e as abstratas são aquelas em que estas possibilidades não existem. Dentro da questão das possibilidades, também há que se considerar, do ponto de vista da realização, a mudança ou não da essência da coisa. Neste sentido, ao inserirmos o conceito de constrangimento, estamos buscando analisar até que ponto as possibilidades formais podem se tornar reais, tendo em vista a categoria realidade como par dialético necessário.

Do ponto de vista metodológico, a avaliação de políticas sociais utiliza métodos próprios da pesquisa social, que são escolhidos de acordo com o objeto a ser estudado. Segundo Castro

(1989), a questão fundamental da avaliação consiste em fazer conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios da avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta de uma pergunta básica: a política ou programa social em tela foi um sucesso ou um fracasso? As pesquisas de avaliação podem ser classificadas ainda em "avaliação de processos" ou "avaliação de impacto". No nosso caso, desenvolvemos uma pesquisa de avaliação de processo, uma vez que buscamos examinar não sua efetividade, mas a adequação dos meios em relação aos objetivos relacionados à Educação Integral, mais particularmente aos objetivos estabelecidos para as políticas de tempo livre e as condições mobilizadas para alcançá-los, ou seja, sua eficiência.

Apresentaremos o resultado das reflexões a partir de dados coletados junto à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secad/ ME), referentes aos Relatórios do processo de implementação do Programa Mais Educação, nos anos de 2008, 2009 e 2010, bem como entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores do Programa no âmbito federal e municipal e gravação dos relatos de experiências realizadas em todo o país, observados em dois eventos: *Congresso da Rede de Parceiros de Esporte e Lazer*, realizado em Foz do Iguaçu/ PR, no período de 16 a 18 de junho de 2010 e *Seminário Internacional de Educação Integral em Jornada Ampliada*, realizado em Brasília/ DF, no período de 24 a 26 de novembro de 2010. O primeiro evento, coordenado pelo Ministério do Esporte e com a participação do Ministério da Educação e o segundo evento, coordenado pelo Ministério da Educação.

# O Programa Mais Educação como indutor da educação integral em jornada ampliada

> [...] é importante que se diga: o Mais Educação, o Ministério da Educação deixou de ser um balcão. Durante muitos anos, no Brasil, talvez durante toda a história da República, chegava o Senador, o Governador, o Prefeito, aliados do Ministro, e eles levavam o recurso pra casa, não é? Pra sua cidade, ou infelizmente, para o seu curral eleitoral, não é? Isso não acontece mais, as políticas do Ministério elas foram racionalizadas, naquele sentido que nós também lançamos ajuda para que as instituições públicas, e que há critérios, baseados em diagnósticos, então estamos avançando. (Jaqueline Moll, em palestra no Congresso da Rede de Parceiros de Esporte e Lazer, 2010).

Através da fala da coordenadora do Programa Mais Educação, podemos perceber o esforço do Ministério da Educação em se tornar indutor da Política de Educação Integral em Tempo Integral no Brasil. Esta característica assumida pelo Ministério da Educação pode ser constatada através do contexto em que foi implementado o Programa Mais Educação, uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007b).

O Programa Mais Educação foi instituído através da portaria normativa interministerial no 17/2007 e da Portaria no 19/2007, com objetivo de "[...] fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contra turno escolar". O Programa tem como base legal também os seguintes documentos: Constituição Federal de 1988; Lei 10172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (que nos seus objetivos e metas prevê a

ampliação progressiva do atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos); Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); PNAE – trata da alimentação escolar; Resolução 43 – trata do Programa Dinheiro Direto na Escola; Resolução 52 de 2004, sobre a Escola Aberta e Decreto n. 7083, de 27 de janeiro de 2010 – que dispõe sobre o Programa Mais Educação, que claramente responsabiliza o Ministério da Educação pela gestão do Programa, alterando a perspectiva interministerial e intersetorial anteriormente propagada através da Portaria 17/2007.

Para Saviani (2007), a defesa da Educação Integral também faz parte de uma longa história de luta no âmbito das organizações dos trabalhadores em educação, desde a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924 até a elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997. No entanto, por outro lado, segundo Saviani (2007), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), revela um distanciamento da luta das organizações dos trabalhadores em educação e uma aproximação com o empresariado, inclusive com a denominação da agenda "Compromisso Todos pela Educação[1]" (SAVIANI, 2007).

Em 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), com o objetivo de subsidiar a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, de acordo com um estudo da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped), a proposta enviada para aprovação no Congresso pelo Governo Federal, não refletiu, de uma forma geral, o que foi discutido na CONAE/ 2010 (OLIVEIRA e outros, 2011, p. 485).

## Programa Mais Educação – a "nova estratégia" de Educação Integral e a "nova estratégia" de gestão intersetorial, interministerial e intergovernamental

De acordo com Cury (2008), a Constituição de 1988 faz a opção por um federalismo cooperativo "sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211" (p. 1201 e 1202). A existência desse federalismo se dá em três níveis, acarretando um processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil, estadualização do ensino fundamental e médio, sendo o ensino fundamental uma "competência compartilhada, reforçada pelo artigo 10, II, da LDB" (p. 1202). Dessa forma, o pacto federativo dispõe, na educação escolar, em relação à "coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob regime de colaboração recíproca" (p. 1202), através de uma unidade; de princípios comuns; divisão de competências e responsabilidades; diversidade de campos administrativos; diversidade de níveis de educação escolar; assinalação de recursos vinculados; diretrizes e bases da educação nacional e plano nacional de educação.

No entanto, Cury (2008), considera que "existem complexidades e dificuldades na garantia da colaboração, referentes a interesses corporativos, eleitorais, ideológicos, etc., que acabam criando

um modelo de federalismo competitivo, que põe em risco o pacto federativo sob a figura da colaboração recíproca e seus potenciais avanços" (p. 1204). O Programa Mais Educação busca lidar com esta questão do pacto federativo de forma a garantir o que chama de intergovernabilidade.

Desta forma, o Mais Educação conta com o Plano de Ações Articuladas (PAR) para estruturar sua materialização. O PAR é elaborado por municípios e estados para o recebimento de transferências voluntárias do MEC com o objetivo de fomentar a educação integral. Os municípios e estados deverão aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PDE), de acordo com o que trata o decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (que dispõe sobre a implementação do referido Plano, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social para melhoria da qualidade da educação básica).

Em 2008, os 54 municípios selecionados pela Secad para realizar o Programa Mais Educação, cumpriam com os seguintes critérios: ter assinado o Compromisso Todos pela Educação; Todas as capitais dos estados brasileiros; cidades de regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes; ter escolas municipais ou estaduais com IDEB abaixo de 2,9 (BRASIL, 2009a, p. 14). Na atualidade, houve uma migração da SECAD para a Secretaria de Educação Básica (SEB), pelo fato do Mais Educação ter passado a ser considerado como uma política pública necessária para a Educação Básica. Com o resultado desse processo de consolidação, o Programa tomou novas medidas de ampliação para a sua adesão e novos critérios foram estipulados, como o fato de ser escola contemplada pelo PDE/Escola 2009. A partir de 2009, o processo de adesão acontece por meio de formulário eletrônico de captação de dados gerados pelo Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Financiamento (SIMEC), do MEC.

A justificativa para o Programa ter sido implementado primeiramente nas grandes cidades ancora-se na relação entre estas e os altos índices de violência e de vulnerabilidade social. Esta justificativa pode ser encontrada nos próprios documentos norteadores do Programa, bem como nas entrevistas realizadas com os gestores. Segundo estes gestores, o próprio PL do Plano Nacional de Educação (2001-2010) se coloca como tendencialmente favorável a essa discriminação positiva. A Portaria Nº 17/2007, por exemplo, toma como diretriz o desenvolvimento de ações que permitam a focalização do Poder Público nas regiões mais vulneráveis (art. 6º, inciso VIII). Isso implica em ampliar as ações de forma a dar conta de outras áreas que não mais competem unicamente à escola, somando esforços com outros setores.

No entanto, o objetivo maior dessa gestão intersetorial, promovendo a conjugação de ações de vários setores, é o de criar referências de qualidade para a educação brasileira, de forma a recriar a escola pública e desenvolver experiências mais abertas e democráticas. Para tanto, a Portaria Interministerial Nº17/2007, defende, em seu art. 1º, que as políticas públicas devam se articular em favor da infância e juventude como prioridade e, dessa forma, superar as suas especificidades setoriais.

O Programa Mais Educação, ao se constituir inicialmente através da cogestão de seis diferentes

ministérios e com a inter-relação de vinte e oito programas, experimenta a ousadia dessa forma de gestão. Um dos documentos de referência do Programa – o caderno Gestão Intersetorial no Território (BRASIL, 2009a) – apresenta a distribuição dos macro campos definidos pelo MEC, que correspondem, respectivamente, às ações dos ministérios envolvidos: Ministério da Educação, do Meio Ambiente, do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Cultura e Ministério da Ciência e Tecnologia. Esta ação intersetorial deu força ao Programa Mais Educação, que vem crescendo nos últimos anos. De acordo com a fala da responsável direta pelo Programa a nível federal, esse crescimento faz parte da ampliação do incremento de investimento público na Educação Básica como um todo:

> [...] nós conseguimos de 2003 a 2010, ampliar o incremento de investimento público, por aluno, na Educação Básica, em 84,6% acima da inflação. Então, assim, não dá pra dizer que não se aportou recursos. Tá aquém ainda do que o país precisa, não adianta fazer o discurso genérico de 10% do PIB pra educação, se não se sabe pra onde vai o recurso e como é que se executa esse recurso. Em geral esse discurso é vazio. Não adianta cair um monte de dinheiro nos Estados e Municípios, sem ter claro como é que se aplica, sem ter capacidade gestora desses recursos, entendeu? (Jaqueline Moll, em palestra no Congresso da Rede de Parceiros de Esporte e Lazer, 2010).

Na Portaria Nº 17, de 24 de abril de 2007, em seu artigo 5º, fica assegurado a articulação institucional e cooperação técnica entre os ministérios, secretarias federais e demais entes federados, a fim de darem consecução ao previsto no artigo 2º, da portaria em questão, quanto às finalidades do programa Mais Educação, para que, dentre outras coisas, seja garantida a ampliação dos tempos e espaços educativos e implantação das ações pedagógicas que melhorem as condições de rendimento e aproveitamento dos estudantes das escolas públicas envolvidas no programa, pela promoção de estímulos à aproximação com outras dimensões da sociedade. Já o Decreto Nº 7083/2010, em seu inciso 1º, do artigo 4º, responsabiliza o MEC pela gerência do Programa e no artigo 6º atribui a cada ministério a responsabilidade específica para com as despesas orçamentárias, como poderemos perceber no texto abaixo:

> Art. 4º O Programa Mais Educação terá suas finalidades e objetivos desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios, mediante a prestação de assistência técnica e financeira aos programas de ampliação da jornada escolar diária nas escolas públicas de educação básica.
>
> §1º No âmbito federal, o Programa Mais Educação será executado e gerido pelo Ministério da Educação que editará as suas diretrizes gerais.
>
> §2º Para a consecução dos objetivos do Programa Mais Educação, poderão ser realizadas parcerias com outros Ministérios, órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal para o estabelecimento de ações conjuntas, definindo-se as atribuições e os compromissos de cada partícipe em ato próprio.
>
> […]

> Art.6º Correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação as despesas para a execução dos encargos no Programa Mais Educação.
>
> Parágrafo único. Na hipótese do §2º do art. 4º, as despesas do programa Mais Educação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas a cada um dos Ministérios, órgãos ou entidades parceiras na medida dos encargos assumidos, ou conforme pactuado no ato que formalizar a parceria. (BRASIL, 2010a, DECRETO Nº 7083).

No entanto, a perspectiva de gestão intersetorial que foi sendo construída no Programa Mais Educação, se manifesta através de alguns princípios, que podem ser percebidos através do caderno de Gestão Intersetorial (2009a). O primeiro princípio é o da convergência, por meio do qual se redireciona a decisão política para a ação pública no campo educativo: "a intersetorialidade supõe trocas sustentadas na horizontalidade das relações políticas, gerenciais e técnicas" (p. 25), focando um objetivo comum: a garantia da educação integral de crianças, adolescentes e jovens. Construir esses consensos para efetivar essa sinergia das ações, é um processo complexo e que não se constrói no acaso. É um esforço contínuo que vai agregando os resultados alcançados, o que nos remete ao segundo princípio, o da gradualidade:

> A implementação do Programa Mais Educação inicia-se pela apresentação da proposta, articulação e coordenação de Programas setoriais. Gradualmente vai organizando, a partir de monitoramento e avaliação, uma gestão transversal, na qual, novas estratégias vão sendo concebidas coletivamente, considerando a articulação em torno do Plano de Atendimento da Escola. (BRASIL, 2009a, p. 26).

Sendo assim, a definição de uma matriz avaliativa que possa ser colocada na mediação das metas e resultados é uma das exigências aos gestores. A ênfase na construção coletiva dessas estratégias, segundo o Caderno de Gestão Intersetorial (BRASIL, 2009a), decorre do fortalecimento dos governos locais, por meio da descentralização, uma diretriz importante na gestão das políticas sociais, desde a Constituição de 1988. Ela induz os municípios a experimentarem políticas mais próximas das especificidades locais.

Outro princípio da intersetorialidade é o da descentralização, do ponto de vista da melhor distribuição dos núcleos de poder e decisão com os outros entes federados, com a comunidade e também com a escola. Prevista na LDB 9394/1996, além de uma diretriz, ela implica na organização da educação nacional, ao passo que permite à União, Estados, Distrito Federal e Municípios se articularem em regime de colaboração (Art. 9º); implica na democratização da gestão (Art. 3º), quando pensada a participação da comunidade nos conselhos escolares, ou entidades equivalentes (Art.14, II).

No Programa Mais Educação, a questão da descentralização impacta as três esferas de governo, à medida que organiza seus mecanismos de gestão de acordo com cada esfera, a saber: o Fórum Interministerial Mais Educação, em nível federal; os Comitês Metropolitano e Local Mais Educação, em nível estadual, municipal e local (BRASIL, 2009a).

Outra diretriz, apontada pelos documentos matriciais, que dá sustentação à proposta da

intersetorialidade é a da participação que, em um debate muito próximo ao da descentralização, eleva o poder de decisão da comunidade e o conjuga a resolução de suas demandas. No artigo 2º, da Resolução Nº 43/2008, que autoriza o incremento dos repasses destinados à educação integral, a participação é um item a ter seus custos pensados: "V – cobertura de despesas para promoção de reuniões e encontros intersetoriais a fim de incentivar e garantir a constituição de comitês locais metropolitanos, visando à gestão participativa, previstos no manual da escola integral" (BRASIL, 2008). Esta é uma forma de dar condições à efetivação dessa diretriz de gestão.

A terceira diretriz é a territorialização. Esta se aproxima das discussões das duas anteriores porque além de conjugar os esforços dos sujeitos envolvidos, as ações incidem diretamente no território para o qual foram pensadas. O artigo 10º, da Portaria Interministerial Nº 17/2007 explicita o seu significado quando diz que os subsídios do planejamento territorial e populacional das ações do Programa têm "o objetivo de ampliar sua escala, capilaridade, cobertura e efetividade" (BRASIL, 2007a).

A perspectiva territorial na gestão intersetorial do Programa Mais Educação implica em que "cada município poderá participar da definição de seus critérios de implementação, de acordo com a relevância que eles têm em cada realidade municipal" (BRASIL, 2009a: 32). Ela dá margem ao terceiro princípio da intersetorialidade que é o da transparência: a produção de informações, o planejamento, o monitoramento e a aferição de resultados com base no território possibilitam a melhor alocação dos recursos e criação de referências para o planejamento destes recursos e das ações.

De acordo com o Decreto 7083/10, podemos perceber três princípios que regem a gestão intersetorial da educação integral no Programa Mais Educação. No artigo 1º:

> §2º A jornada escolar diária será ampliada com o desenvolvimento das atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades.

No artigo 3º:

> V – convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escolas e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral.

E no artigo 4º:

> §2º Para consecução dos objetivos do Programa Mais Educação, poderão ser realizadas parcerias com outros Ministérios, órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal para o estabelecimento de ações conjuntas, definindo-se as atribuições e os compromissos de cada partícipe em ato próprio.

# Os Fóruns e Comitês do Programa Mais Educação como mecanismos de gestão

Previsto na Portaria Nº 17/2007, o Fórum Mais Educação é um mecanismo de participação e controle social composto por representantes dos Ministérios ou Secretarias Federais que integrem ou venham a integrar o Programa. É coordenado pelo Ministério da Educação e permite que os demais órgãos (FNDE, SECAD, SEB etc.) contribuam à implementação, monitoramento e avaliação do Programa em destaque.

Este Fórum não é um espaço de deliberação, tampouco de planejamento. Suas atribuições se referem a propor alternativas, subsidiar o planejamento e acompanhar a implementação das ações. A sua principal contribuição para a gestão do Programa é a promoção da articulação institucional e cooperação técnica entre os ministérios e secretarias federais, governos estaduais e municipais (BRASIL, 2009a).

O Fórum Mais Educação existe em nível federal, e seguindo a perspectiva da descentralização como uma diretriz de funcionamento para a gestão das políticas sociais, constituem-se em nível metropolitano e local os Comitês Mais Educação. Enquanto o Fórum tem uma responsabilidade para com a coordenação, os Comitês são responsáveis pelo acompanhamento da implementação do Programa Mais Educação, avaliação dos instrumentos de planejamento municipal e regional e pelo mapeamento das oportunidades educativas territoriais, respectivamente, atribuições da ordem da execução, propriamente dita. Relatos de gestores, como o exposto abaixo, revelam um viés de inoperância do Fórum Mais Educação, enquanto espaço de articulação interministerial:

> [...] É que às vezes participam Secretários; outras vezes, participam representantes de Programas; outras vezes vai alguém do Ministério. [...] Então, cada "elemento" novo que vinha pra discussão, tinha que se fazer o resgate em termos do que tinha sido conteúdo até ali. Então, foram muitas reuniões que se repetiram os temas, porque não se repetiram as pessoas... (Gestor (a) do Ministério do Esporte em entrevista realizada em novembro de 2010).

O Fórum e os Comitês são previstos, enquanto instâncias da gestão administrativa, no texto de referência para a gestão intersetorial e têm responsabilidades e objetivos de acordo com a sua área de abrangência:

> Em nível metropolitano a instância de gestão é o Comitê Metropolitano MAIS EDUCAÇÃO, instituído para reunir diferentes atores institucionais. Seu objetivo principal é articular as ações de programas do Governo Federal [...]. Seu papel será consultivo, indutivo e propositor (BRASIL, 2009a, p. 43).

Em nível local, o Comitê Local MAIS EDUCAÇÃO institui-se com o objetivo de integrar diferentes atores do território para formular e acompanhar o Plano de Ação Local de Educação Integral (BRASIL, 2009a, p. 44).

Este documento de referência aponta para uma estrutura de funcionamento em conjunto, como sendo

decisiva para dar unidade e consistência ao planejamento e execução das ações a serem desenvolvidas com as crianças, jovens e adolescentes no território. Este documento, ainda descreve a organização e atribuição dos comitês da seguinte maneira: o Comitê Metropolitano Mais Educação se articula às Secretarias Estaduais, Municipais, outros Conselhos Estaduais e Municipais, Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Universidades e Unidade Executora do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Suas atribuições vão desde a formação dos profissionais, passando pelo compartilhamento das informações com os Comitês Locais, assim, desenvolvendo e encaminhando propostas de avaliação. Complementando o Comitê Metropolitano, institui-se, em nível local, Comitês Locais Mais Educação, compostos pela Unidade Executora, direção da escola e conselho escolar. E os Comitês Locais acima mencionados são instituídos para integrar atores e ações diretamente no território, tendo em vista acompanhar o Plano de Ação Local da Educação Integral. Seu ponto de partida é a escola e articula o diretor da escola, o professor comunitário, o profissional responsável pela Unidade Executora do PDDE, Professores, Educadores, profissionais que atuam em diferentes programas governamentais e não-governamentais e o representante do Comitê Metropolitano; suas atribuições vão do mapeamento das oportunidades educativas no território, acompanhamento e avaliação do Plano de Ação Local à manutenção do diálogo com o Comitê Metropolitano de Educação no fornecimento e recebimento de informações sobre o desempenho do Programa na região.

O que subsidia esses comitês são as estratégias de implementação do Mais Educação no território, com uma metodologia adaptada do Programa Bairro-Escola. O Caderno de Gestão Intersetorial (BRASIL, 2009a, p. 45) traz os cinco princípios que reafirmam a educação comunitária como base da educação integral e que alinham a proposta educativa do Programa às estratégias dos Comitês. Eles são: transcendência, permeabilidade, corresponsabilidade, conectividade e pluralidade. No documento Bairro Escola passo a passo (MEC e UNICEF, 2008b), estão expressos os significados desses princípios, que se referem à ampliação da educação, para além da escola e da idade escolar.

Os Comitês em torno do Programa Mais Educação, pelo menos no caso do Estado de Pernambuco, foram organizados a partir da experiência e/ou pelos mesmos Comitês do Programa Escola Aberta, como poderemos ver na fala a seguir:

> O Comitê Metropolitano, inicialmente foi formado com o Programa Escola Aberta, em 2005 e vejo muito para a sociedade dialogar com os interlocutores do Programa Escola Aberta nos Municípios e no Governo do Estado. […] Então, se percebendo que dentro do MEC há vários programas que têm praticamente o mesmo objetivo, ficou pra nós, inconstante, a gente não tá discutindo isso de forma integrada. (Gestor (a) Municipal de Itamaracá, em Audiência Pública de 11 de junho de 2010).

## Constrangimentos e possibilidades de gestão intersetorial – uma revisão teórica

A intersetorialidade é um princípio de gestão que pressupõe a articulação de saberes e

experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social. Trata-se de " [...] uma lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade" (Junqueira, 2005, p.4). Por ser uma prática nova e implicar na cultura organizacional, é um processo que tem riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses contrários. Tal como afirma Campos (2000):

> [...] trata-se de uma ação deliberada que requer o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante. Envolvem espaços comunicativos, capacidade de negociação e intermediação de conflitos para a resolução ou enfrentamento final do problema principal e para acumulação de forças, na construção de sujeitos, na descoberta da possibilidade de agir (p. 268).

Entretanto, estudos sobre experiências de gestão intersetorial apontam para as diversas dificuldades da sua implementação: desde as geradas pela burocracia e departamentalização que geram conflitos gerenciais que podem comprometer sua efetividade; divergências entre os profissionais no que se refere à prioridade de cada região; o uso de recursos segundo os interesses político-eleitorais ou burocráticos dos responsáveis locais e a falta de formação adequada aos partícipes nos processos intersetoriais, que podem acarretar dificuldades de diálogo, comprometendo a continuidade dos projetos.

Estudo de Ckagnazaroff & Melo (2002) identificou vários problemas de implementação das ações intersetoriais: a dificuldade de os diversos profissionais compartilharem seus conhecimentos, uma vez que "[...] há anos cada política vem reforçando seu conhecimento específico e trabalhando em seu contexto, o que leva muitas pessoas a considerar esta nova aposta arriscada... (p.7)"; a grande distância entre os gestores responsáveis pelo planejamento do financiamento e os que dependem do financiamento para executar as ações; a falta de suporte quanto ao banco de dados, dificultando sua padronização e posterior análise das informações e ainda a deficiência quanto à gestão de pessoas, caracterizada principalmente pela alta rotatividade de pessoal técnico e capacitação para o novo modelo de gestão.

A intersetorialidade se apresenta como uma inovação do ponto de vista dos princípios para a gestão das políticas públicas e, especificamente no Programa Mais Educação. Para Junqueira (2005), essa é uma forma de suscetibilizar o aparato estatal ao controle social, por meio da democratização das relações. E ele continua dizendo que se trata de uma forma de posicionamento diante dos problemas sociais de forma integrada, tendo em vista que a qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais e, consequentemente, uma visão também integrada do cidadão. Entretanto, o trabalho intersetorial supõe não apenas o diálogo ou o trabalho simultâneo entre os atores envolvidos, como também a busca por resultados integrados. Apoiando-nos nesta afirmação, observamos uma contradição esboçada na centralização que é construída: o inciso 1º, do artigo 4º, do Decreto Nº 7083, de 27 de janeiro de 2010, coloca a gerência do Programa sob a ***responsabilidade*** do Ministério da Educação e no inciso 2º potencializa as ***possibilidades de parcerias*** com outros Ministérios e, ainda, alerta para o fato de que as despesas orçamentárias ficarão sob a responsabilidade de cada parceiro.

Fazendo uma análise do texto legal, é possível observarmos uma prescrição clara acerca das responsabilidades do Ministério da Educação, por outro lado, não podemos dizer o mesmo para a legitimação da ação intersetorial, uma vez que o termo *poderá*, no inciso 2º, dá uma ideia de imprecisão ou de algo dispensável, e por fim, a atribuição a cada Ministério de suas próprias dotações orçamentárias. Estes indicativos nos apontam como ainda se pensa setorialmente, uma vez que sendo um princípio de gestão, consigo devem estar atrelados: planejamento, normatizações técnicas, recursos humanos e também orçamentos. "Para isso, é necessário construir mecanismos de articulação e de integração das decisões" (JUNQUEIRA, 2005), sendo inevitável o questionamento acerca do modelo de planejamento e de descentralização das ações entre os envolvidos, bem como, do monitoramento e da avaliação dos resultados, na forma como o Estado se regulamenta hoje.

Essa compreensão demanda um Estado renovado, que na figura do MEC, diz perder o quê de impositivo e se coloca como Estado de governança, onde se observa a sua capacidade de coordenação dos atores sociais e políticos e fortalecimento dos contextos democráticos quando compartilha de seus objetivos e de suas ações: o Estado garante a "prestação dos serviços de direito dos cidadãos" e exerce "um papel indutor e articulador de esforços governamentais e societários em torno de prioridades da política pública" (BRASIL, 2009a, p. 44). Contudo, o Estado indutor é uma face das limitações da descentralização, pois, por meio dela ele pode perder seu poder regulatório (CKAGNAZAROFF & MOTA, 2003).

De posse da definição de Junqueira (2005), como pressuposto percebemos a interconexão das ações dos diversos setores a fim de buscar resultados integrados, entendendo em cadeia a relação que cada um dos problemas representa para com o outro e do modo como se está sendo apresentado. Este é um aspecto que não fora identificado: primeiro, que a responsabilidade para com o problema que se diz intersetorial está atrelada a um único Ministério que toma os demais como órgãos consultivos; segundo, é difícil pensar numa execução efetivamente intersetorial se as responsabilidades orçamentárias são setorializadas. Essas premissas perseguem o conceito da intersetorialidade, entretanto, devemos considerar que "o trabalho intersetorial supõe não apenas o diálogo ou o trabalho simultâneo entre os atores envolvidos, mas sim a busca por resultados integrados" (JUNQUEIRA, 2005, p. 03).

A gestão que toma como princípio a descentralização e a territorialização deve favorecer também às condições necessárias para que elas venham a ser efetivadas. O princípio de autonomia alegado aos municípios e estados, na realidade não ultrapassa o cumprimento de ações previamente estabelecidas, a que também denominam como participação.

Na gestão do Programa Mais Educação, identificamos as responsabilidades que cada setor carrega consigo para garantir a manutenção do programa. Embora, o planejamento das ações e a sua execução fiquem superficial e ainda assim majoritariamente, sob responsabilidade nas unidades escolares e do empenho dos responsáveis pela administração, não podemos dizer que a gestão se dá, de fato, de forma descentralizada. O perfil que o programa nos mostra, aponta que os focos de decisão concentram-se na entidade que menos aparece, que é o MEC, de modo que ele planeja as ações, a eficiência e eficácia da execução se garantem pela atrelação das ações a um planejamento previamente concordado que, por sua vez, legitima ou não os planos apresentados pela escola e,

consequentemente, a liberação de recursos. A participação das escolas/gestores se dá em nível de desconcentração de responsabilidades. O aparato legal que regulamenta essas ações garante o controle em nível de Estado, sem que este intervenha diretamente na execução das ações.

Com isso, acontece uma descentralização como farsa. Sua organização "em cascata" apresenta dificuldades por não ter se configurado a partir de uma cultura que demande essa organização, dado que, na forma como estão postas, as burocracias centrais tendem a manter o poder mediante regulações e controle dos procedimentos administrativos provenientes dos setores periféricos. Esse é o retrato do Brasil, bem diferente do que se concebe academicamente por descentralização. No máximo, pode ser considerado como descentralização parcial, como definido por Junqueira (2005), por se caracterizar como aproximação do poder, na direção dos munícipes e susceptível ao seu controle, tendo em vista a qualidade de vida da população. É, portanto, uma estratégia governamental que leva o município a cumprir com a prestação de serviços locais e encarrega o Estado de regular e moderar as desigualdades regionais.

De qualquer forma, não podemos desconsiderar o avanço para as escolas que é a possibilidade de ofertar mais atividades/experiências para seus estudantes e a comunidade, que foram eleitas pela própria comunidade, por meio da participação nos Comitês. Mas, da forma como é prevista a realização destas atividades, não há como concordar com esta responsabilização apenas da escola. A cidade precisa estar preparada para receber essa nova proposta de educação. A proposta intersetorial não é por si só um fenômeno metodológico, mas é a ordenação de esforços conjugados em prol de um objetivo comum: "A cidade educadora é um sistema complexo, em constante evolução, e pode ter expressões diversas: porém, sempre dará prioridade absoluta ao investimento cultural e à formação permanente de sua população" (CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS, 1990).

# Elementos conclusivos

Diante do exposto, o modelo de atuação intersetorial, descentralizado na sua gênese, se coloca com uma ferramenta importante nas mãos da perspectiva gerencial. Na parceria com a iniciativa privada, além de uma divisão das atribuições da gestão, encontra-se como uma fonte alternativa de captação de recursos. Outras características são: a desconcentração de responsabilidades que passam a ser de setores periféricos e uma conjugação múltipla de Ministérios, mas que não perdem de vista o controle, o planejamento e a avaliação, enquanto que é dado um caráter consultivo à participação das redes sociais no Fórum Mais Educação.

Desta forma, podemos perceber que a essa experiência de gestão intersetorial "à brasileira" da educação integral, inúmeros constrangimentos de ordem política, orçamentária e metodológica se apresentam, de forma a construir uma experiência que promove a superposição de ações; a intensificação do trabalho realizado pela escola e a "ampliação para menos" das ações da escola, de que trata Algebaile (2009), decorrente dos vínculos históricos entre a expansão escolar pública e a gestão da pobreza, no contexto brasileiro, mostrando como a lenta universalização do acesso à escola elementar para os pobres foi acompanhada de formas de expansão da esfera escolar que

resultaram neste fenômeno descrito pela autora em questão.

# Referências bibliográficas


ALGEBAILE, Eveline Bertino. **Escola pública e pobreza no Brasil** – Ampliação para menos. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, FAPERJ, 2009.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n.8.060, Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº9. 394 de 20/06/1996, Brasília, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1998.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº10. 172, de 09/01/2001, Brasília, 2001

BRASIL. **Portaria Interministerial nº17**, de 24/04/2007, Brasília, 2007 a.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Decreto 6094 de 24/04/2007. Brasília, 2007b.

BRASIL. **Resolução n. 43**. Brasília, 2008.

BRASIL. **Programa Mais Educação – Gestão Intersetorial no Território**. Brasília – DF, 2009.

BRASIL. **Decreto n. 7.083, de 27 de Janeiro de 2010 – dispõe sobre o Programa Mais Educação**. Brasília, 2010 a.

BRASIL. **Projeto de Lei 8.035 – PNE (2010-2020) –** em tramitação. Brasília, 2010b.

CARTA DAS CIDADES EDUCADORAS. **Declaração de Barcelona**, 1990.

CAMPOS, G. W. de S. **Um método para análise e co-gestão de coletivos**. São Paulo: HUCITEC, 2000.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de programas e políticas sociais. In: **Cadernos de Pesquisa Nº 12**. Núcleo de Estudos de Políticas. UNICAMP: Campinas – SP, 1989.

CHEPTULIN, Alexandre. **A Dialética Materialista** – categorias e leis da dialética. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

CKAGNAZORF I. B; MELO, J. S. C. **Implementação de Programa Intersetorial de Políticas Públicas – O caso BH Cidadania**. Belo Horizonte, 2002 (mimeo).

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma Educação Igualitária e Federativa. In: **Revista Educação e Sociedade**, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set/dez, 2008.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. In: **Revista Saúde e Sociedade**, v. 13, nº 1, p.25-36, jan/abr., 2005.

MEC E UNICEF. **Bairro Escola Passo a Passo**. Brasília, 2008.

OVIVEIRA, Dalila Andrade e outros. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como Política de Estado. In: **Revista Brasileira de Educação**, vol. 16, n. 47, maio-ago, 2011.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. In: **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 100, Campinas, out., 2007.

I UFPE. katharineninive@yahoo.com.br

II UFPE. jamersonufpe@gmail.com

1 Movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Segundo Saviani (2007), "esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representante e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar – Dpaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia Suzano, Banco ABN – Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros" ( p. 375)

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# A reforma curricular do estado de São Paulo e seus impactos no trabalho docente

**Vânia Galindo Massabni**[I]

## 1 – A política educacional paulista (2008-2013) e a regulação do trabalho docente

Na década de 1990, o governo do estado de São Paulo iniciou a "revisão do papel do Estado na prestação de serviços educacionais" (MOREIRA e ANGELO, 2006, p. 01). Para efetivação deste intento, novas leis, decretos, resoluções, pareceres e indicações legais buscaram aumentar a produtividade no sistema público, aliada a racionalização da estrutura administrativa educacional.

Propostas Curriculares como impulsionadoras de mudanças no sistema de ensino estão no bojo das mudanças recentes da atual reforma educacional do governo paulista, responsável pela proposição e implementação de um novo currículo para os níveis de ensino Fundamental e Médio. Apresentado oficialmente em 2008 aos professores como Proposta Curricular e atualmente alçado a condição de Currículo oficial do Estado de São Paulo, foi proposto com a justificativa de que é necessário que as escolas trabalhem com um currículo comum, a fim de garantir "uma base comum de conhecimentos e competências, para que nossas escolas funcionem de fato como uma rede..." (SÃO PAULO, 2008/2009, p. 3). Integram o currículo documentos orientadores para cada área ou disciplina escolar, os quais expressam suas bases e indicam temas a serem trabalhados ao longo da escolaridade, bem como as justificativas para seu o desenvolvimento na escola atual. São apresentados também documentos específicos para a gestão do currículo na escola, dirigidos especialmente às unidades escolares e aos gestores que, no entendimento dos proponentes, devem ser os líderes e animadores da implementação (SÃO PAULO, 2008/2009).

Para viabilizar a consecução do novo currículo nas salas de aula, foram distribuídos às escolas os Cadernos Pedagógicos – do Professor, com orientações sobre as aulas – e do Aluno, com atividades a serem desenvolvidas em aula, cuja metodologia é explicada passo-a-passo no material disponibilizado ao professor. Estes Cadernos são organizados por bimestre e por disciplina, tal como os materiais didáticos apostilados.

Desenvolvida, a princípio, a revelia dos projetos político-pedagógicos existentes e de ações que já constituíam o *ethos* de cada escola, além de desconhecida para grande parte dos professores até a chegada dos Cadernos, a Proposta Curricular pode ter impactado a escola e, mais especificamente, o trabalho docente. Neste estudo, desenvolvido desde 2010, busca-se compreender de que forma os

professores tem reagido a tais mudanças que, lentamente, desapropriam-no do papel de elaborador da própria prática e indicam tentativa do Estado de regular a ação docente, introduzindo um marco regulatório da prática. Com o currículo 'homogêneo' entre as escolas, facilita-se o desenvolvimento de avaliações 'estandarizadas', que correspondem ao conteúdo proposto.

As determinações legais parecem ser instrumentos tidos como relevantes para ação do Estado ao buscar o desenvolvimento das políticas educacionais a serem efetivadas na prática. Estas determinações focalizam diretamente o papel dos professores em seu trabalho no interior das salas de aula, na medida em que o Estado apresenta a eles modelos, guias ou propostas curriculares a serem seguidas. Esta forma de gerir e planejar, de fora, o trabalho docente, pode, fatalmente, trazer comprometimento à aprendizagem, uma vez que cada sala de aula e cada escola tem seu ritmo e suas especificidades. Assim, a criação, o planejamento e desenvolvimento de formas de ensino parecem deixar de ser, na atualidade, prerrogativas da função docente.

Considera-se que, para conhecer o impacto e mesmo as possibilidades de êxito de uma política educacional, é preciso reconhecer como a concebem os docentes que estão na ponta do sistema e serão os principais responsáveis por implementá-la. Os docentes podem ser tidos como 'eternos bodes expiatórios', pois estão concentradas neles as críticas ao sistema educacional (DIAS-DA-SILVA, 1998), o que pode ser reforçado pelo eventual insucesso destas políticas.

Segundo Maroy (2011), antes, os sistemas educacionais se organizavam de modo que os professores contavam com uma ampla autonomia individual e coletiva, levando-se em conta sua ação na complexidade das tarefas educativas e conduta para enfrentar incertezas de seu trabalho; no modo de regulação desencadeado há vinte anos, o autor observa que os professores estão submetidos a diversas formas de enquadramento de suas práticas.

Christian Maroy (2011), estudando os modos de regulação institucionais de um sistema educativo, entende que estes podem ser considerados como o conjunto dos mecanismos de orientação, de coordenação, de controle das ações dos estabelecimentos, dos profissionais ou das famílias no sistema educativo. Em sociologia, a regulação social designa os processos de orientação da conduta dos atores e de definição das "regras do jogo", em que pesem as leis e dispositivos técnicos que buscam viabilizá-las. As regulações são desenvolvidas no macro, meso e micro escalas e, por exemplo, a macro pode ser a escala nacional, como a abrangência do estudo de Maroy (2011). Ele analisa os modos de regulação do ensino secundário em cinco países europeus (Inglaterra, Bélgica, França, Hungria e Portugal). Porém, as regras do jogo e a regulação efetiva são construídas – e re-significadas, acrescentaríamos – pelos atores, para resolver os problemas de coordenação e de orientação, havendo uma regulação autônoma e de controle, esta última institucional e promovida pelas autoridades. Há, então, uma regulação cognitiva que contribui para a orientação das condutas em um sistema.

Para Maroy (2011), como as regulações não produzem necessariamente a ordem e o ajustamento diante dos problemas e falhas de funcionamento de um sistema, a abordagem que faz das regulações não é funcionalista. Um regime de regulação é dinâmico e, em um sistema educacional, deriva das histórias e das políticas passadas.

Os resultados de seu trabalho (MAROY, 2011) indicam que o regime de regulação das políticas educativas tendem a se embasar na avaliação, na definição de objetivos curriculares *standard*, na promoção da livre escolha dos pais, na autonomia de gestão e na autonomia pedagógica dos estabelecimentos, na formação contínua dos profissionais e na descentralização, configurando novos arranjos institucionais. O modelo é o do Estado avaliador. Uma tendência por ele observada na evolução nos modos de regulação institucional presente na política educacional destes países é, ao lado do crescimento da avaliação externa dos estabelecimentos de ensino e do sistema escolar, o aumento da regulação de controle do trabalho de ensino, notadamente com a diminuição da autonomia profissional individual dos professores.

De modo geral, pode-se afirmar que as possibilidades de ação e os impactos no trabalho do professor de tais regulações e mudanças nos sistemas de ensino estão sendo sentidos pelos professores no cotidiano de seu trabalho. Muda-se o seu *status* profissional, sua autonomia para resolver problemas cotidianos, aumentam-se as responsabilidades profissionais e a heterogeneidade da população a educar, as finalidades da educação escolar, os currículos, as formas de ascensão na carreira, enfraquecem-se suas instâncias representativas. Enfim, tornam possível o "mal estar docente", como já detectado por estudos que tem como objeto o professor e seu fazer docente e anunciam uma crise na profissão.

O professor também é o âmbito principal desta investigação – não o currículo ou as determinações políticas em específico que afetam seu trabalho – buscando-se os impactos do novo currículo no pensamento e ação docente e a forma de lidar com esta "novidade". Conhecer o sujeito professor, sua vida e trabalho, bem como o contexto real em que atuam, permite entender porque os professores desenvolvem sua atividade de determinado modo e se as determinações da política educacional constituem razões para mudar seu trabalho.

A prática do professor "não é somente um espaço de aplicação de saberes provenientes da teoria, mas também um espaço de produção de saberes específicos oriundos dessa mesma prática" (TARDIF, 2002, p. 234). Para esse autor, os saberes dos professores, como um todo, agem como crenças e certezas pessoais através dos quais eles filtram e organizam sua prática, o que envolve suas vivências, seus valores, aspectos emotivos, que não se reduzem a saberes instrumentais nem a saberes intelectuais. Crenças dos professores podem ser mais relevantes para a sua ação do que determinações legais que podem entrar em confronto com as mesmas, ainda mais se o professor não tiver preparo intelectual e apoio no local de trabalho para adequar os preceitos legais à sua ação cotidiana. Nesta ótica de estudo, resistência e adesão à política educacional proposta envolvem a pertinência desta às crenças, valores e saberes construídos pelos professores. Porém, resistências costumam ser vistas como incompreensão ou falta de preparo para executar novas propostas. Professores que fazem do seu ofício um espaço de construção de saberes e buscam autonomia, compromissados a aprendizagem e com melhorias educacionais, podem ser os mais resistentes ao entenderem que as propostas políticas podem não trazer os benefícios a que se propõem.

As concepções que elaboramos justificam ou fundamentam ações práticas, mesmo que de forma inconsciente. Saberes construídos pelos professores são desconsiderados quando se apresentam a eles propostas prontas, que o eximem de seu papel enquanto principal elaborador de sua própria

prática, como pode ocorrer quando esta vem prescrita em uma proposta educacional. É necessário que, cada vez mais as áreas de pesquisa política educacional e trabalho docente tenham um diálogo a fim de responder questões que emergem do contexto político educacional atual.

Kuenzer (1999) indica que o professor vem sendo visto apenas como executor nas novas políticas empreendidas na educação brasileira. Conceber o professor como um técnico, que realiza as propostas pensadas em âmbitos superiores, é uma forma de aliená-lo de seu papel enquanto sujeito da educação. As novas regulações do trabalho docente são delineadas no seio de políticas que desresponsabilizam o Estado por funções e serviços antes públicos, ficando para este o papel de regular as ações de nomeados serviços à população, mais do que oferecê-los, de acordo com uma ótica neoliberal.

Ao mesmo tempo, o discurso que advoga um professor reflexivo, um intelectual crítico, capaz de elaborar com responsabilidade sua prática, choca-se com a prática cotidiana das escolas, burocratizada, hierarquizada e cada vez mais regulada por ações externas. Parece lugar comum nos discursos de professores a falta de apoio institucional para que empreendam novas práticas, baseadas em seu trabalho reflexivo e intelectual, adequando o ensino à clientela, do que se supõe haver uma adaptação e acomodação dos professores a esta situação desalentadora.

Fica em aberto entender como as iniciativas de reformar o ensino são concretizadas nas escolas, esclarecendo como têm repercutido nas concepções e práticas escolares.

# 2 – O papel do professor no desenvolvimento do novo currículo

Pode-se entender que o Currículo apresentado aos professores pelo governo paulista se apresenta na forma de 'pacote'. Se, antes, nestes pacotes, cabia aos docentes, ao menos, o planejamento do desenvolvimento curricular aula a aula, a margem de autonomia diminuiu pois a previsão aula a aula, com orientações pormenorizadas, passa a ser dada pelos Cadernos, diminuindo-lhes a margem de manobra. Na atividade de planejar, segundo Gimeno Sacristán e Pérez Gómez (2000) é que se centram alguns estudos que evidenciam a desprofissionalização dos professores, sendo que o plano, para os docentes, está enquadrado nos condicionantes do contexto profissional real.

Para Gimeno Sacristán e Pérez Gómez (2000, p. 201) "o plano da atividade educativa e, dentro dela, o currículo, é uma competência profissional básica dos docentes". Questionam: que aspectos de sua atividade lhe é possível planejar, para que tenha autonomia e capacitação para fazê-lo?

Entender o que faz e deve fazer um professor depende da ótica ou perspectiva com a qual analisamos o seu trabalho.

Segundo Contreras (2002), a perspectiva da **racionalidade técnica** é um modelo a partir do qual podemos entender as características e formas sob a qual o trabalho do professor se desenvolve. Os contextos variados e situações singulares com as quais o docente lida em seu trabalho são considerados irrelevantes na perspectiva da racionalidade técnica, pois nela o conhecimento instrumental do professor é reificado. Esta concepção reduz o conhecimento prático a um

conhecimento técnico. O domínio de procedimentos seria o reduto profissional do professor, que não disporia, em princípio, das habilidades intelectuais para a elaboração das técnicas, mas apenas para sua aplicação; os professores "assumem uma dependência em relação a um conhecimento prévio que não elaboraram, como também à sua finalidade" (Contreras, 2002, p. 96), pois, para poderem usufruir das técnicas elaboradas pelos especialistas, devem ter as mesmas pretensões quanto as finalidades da educação de quem as elaborou. Segundo o autor, assumir a racionalidade técnica como modelo é entender que o ensino e o currículo são atividades que devem ser dirigidas para alcançar resultados ou produtos predeterminados.

Para Pérez Gómez (1992), a redução da racionalidade ao seu aspecto instrumental obriga o profissional a aceitar a definição externa das metas de sua intervenção. No trabalho que aqui desenvolvemos, esta observação do autor se torna relevante pois evidencia um aspecto de aceitação requerido dos professores para a implementação dos Cadernos quando a metodologia de ensino e a proposta curricular em que se embasa vêm definidas *a priori*.

A metáfora do professor como técnico é sustentada pelo uso crescente de testes que buscam certificar sua competência, enquanto os papéis e responsabilidades dos professores definem-se menos em função de suas capacidades para desenhar o currículo do que pelas suas competências para implementar o currículo 'estandarizado' e ensinar os alunos segundo as maneiras mais eficientes de aquisição da informação. Os professores perdem sua capacidade própria de atuar e tomar decisões, podendo tornar-se mais dependentes dos outros (HOLLY, 2000).

A docência caracteriza-se como uma atividade profissional pouco autônoma quando há pouca dedicação a previsão e a reflexão sobre as atividades a serem desenvolvidas.

É ainda possível que a concepção de ensino e aprendizagem dos elaboradores do currículo sejam conflitantes com as concepções de ensino e aprendizagem de muitos dos professores, pois, ao analisarem-se os Cadernos do currículo, percebe-se que estão calcados em uma concepção construtivista e instrumental em a primazia é do aluno e dos meios de ensino, sendo o papel do professor basicamente o de organizar situações de ensino para que ocorra a ação do aluno na elaboração de seu próprio conhecimento (MASSABNI, 2011). Nas atividades propostas, parece ficar a cargo do aluno a reorganização dos conteúdos a serem assimilados, muitos dos quais são tratados de forma a dificultar a superação do senso comum, como na oportunidade em que analisamos o tratamento dado ao tema fotossíntese e lixo nos Cadernos.

O grande desafio ao professor é tomar as decisões, pois os condicionamentos e controles externos existem, mas não evitam a responsabilidade individual de cada docente em transformar o currículo em experiência de aprendizagem significativa para os alunos. No entender do presente estudo, aí reside uma cilada para os elaboradores de um currículo descrito em seus pormenores, como parece ser o caso do Currículo do Estado de São Paulo: quanto maior a especificação e regulação de atividades de sala de aula apresentada, maior é, teoricamente, o sentimento de desresponsabilização individual dos professores sobre a não-aprendizagem, caso ocorra, pois esta seria de responsabilidade quem as elaborou.

No entender dos pesquisadores cujas idéias são aqui trabalhadas (GIMENO SACRISTÁN e

PÉREZ GÓMEZ, 2000, p. 218), na Espanha a política curricular tem a tradição de oferecer orientações metodológicas aos professores, fabricantes de materiais didáticos e critérios de avaliação da aprendizagem, fruto de um processo histórico em que o controle ideológico e burocrático do Estado é a premissa de ação, assim como a pretensão de inovar a partir de documentos oficiais.

Estes mesmos autores (GIMENO SACRISTÁN e PÉREZ GÓMEZ, 2000, p. 211) lembram que não é novidade pretender mudar a prática real dos professores a partir de materiais curriculares. Nas décadas de 1960 e 1970, ocorreu um movimento de reforma curricular oferecendo materiais de qualidade às escolas, que difundiriam novos conteúdos e abordagens da aprendizagem. Segundo as avaliações que se seguiram, observou-se que as concepções dos professores e também as condições das escolas levaram a poucas mudanças no ensino. Os autores defendem ***o desenvolvimento do currículo baseado na escola*** (grifos deles), que não se fixa em grandes projetos curriculares, mas valoriza tentativas mais modestas e próximas às condições das escolas e desenvolvidas em colaboração com os professores. Assim, os docentes se tornam ativos no desenho curricular, o que não os impede de utilizar materiais produzidos por outros para os seus próprios projetos, sendo uma política com nova forma de responsabilização dos professores.

Destaca-se que houve uma busca da explicitação do embasamento teórico dos Currículos e concepções que norteavam o mesmo. Todos apresentavam um tópico sobre "A concepção do ensino na área de...", mas que não trazia o buscado, pois as concepções eram esboçadas e logo se terminava o texto. Indicações que sustentam as motivações para uma reforma são a tônica, como a necessidade de formar o cidadão e preparar para a cidadania, de trabalhar de forma interdisciplinar, de superar formas tradicionais de trabalho que se traduzem na falta de significado dos conteúdos escolares. Estas motivações estão presentes especificamente no tópico inicial do documento "Apresentação do Currículo do Estado de São Paulo", escrito de forma única para todas as áreas. Após, as motivações e preceitos específicos de cada área são apresentados, bem como quadros com conteúdos e habilidades (a serem desenvolvidas nos alunos) em cada série e bimestre.

Porém, o fundamento, os seja, as bases teóricas das motivações não são explicitadas: não se recorrem a autores que, por exemplo, advoguem as razões pelas quais a "A aprendizagem é o centro da atividade escolar" (Apresentação, Currículo de Ciências Humanas e suas Tecnologias – SÃO PAULO, 2010, p. 18) ou que expliquem porque os conteúdos não têm finalidade em si mesmos, mas a de desenvolver competências socialmente relevantes.

A escolha da competência como norteadora é indicada nos itens "As Competências como referência", "a Prioridade da competência da leitura e escrita" e a "Articulação com o mundo do trabalho". Sendo a competência um conceito fundamental trabalhado, por exemplo, por Philippe Perrenoud, nem ele nem outro autor se encontram referenciados no texto para indicar o significado e a abordagem de competência que o Currículo propõe (por exemplo, p. 12 da Apresentação do Currículo – SÃO PAULO, 2011). Competência, interdisciplinaridade e outras expressões são utilizadas, sem maior profundidade. No Currículo de Ciências, por exemplo, encontra-se que "Estes conteúdos educacionais podem ser descritos em termos de competências a serem desenvolvidas no

Ensino de Ciências" (p. 35). Assim, não estão presentes definições acuradas nem também estas são discutidas ou existem maiores esclarecimentos de conceitos-chave para a compreensão da Proposta. Os conceitos originalmente pensados em outros textos, por outros autores, já estão transpostos pelos documentos para as situações ou possibilidades que os autores do Currículo querem fomentar. Desta forma, são interpretados e "aplicados" pelos autores da Proposta, sem o devido esclarecimento ao professor/leitor de onde foram extraídos.

# 3 – O impacto do currículo segundo docentes e vivência nas escolas

Além da análise dos documentos do Currículo como fonte de informação, com destaque para os Cadernos, foram consideradas as informações e reflexões advindas da vivência em duas escolas.

Uma das escolas é a escola campo (escola B), em que um grupo de professores participa ativamente da pesquisa analisando os Cadernos de suas respectivas áreas e na qual há também a observação da ação docente (da disciplina de Ciências). É uma escola de bairro distante do centro, que recebe alunos das imediações e de um bairro tido pela escola como carente, com baixo rendimento nas provas oficiais. A rotatividade dos professores é alta e os coordenadores pedagógicos são recentes, ingressando na escola em 2010.

A outra escola (escola A) é de região central, considerada bem-sucedida na cidade e que preza pela manutenção das boas notas nas avaliações oficiais. Recebe alunos que vem de outros bairros não tidos como carentes e possui infra-estrutura diversificada, como sala de Artes e laboratório de Ciências, e quadro docente mais estável.

Nestas escolas, a compreensão de como o currículo é implementado incluiu a observação de professores em sala de aula (um outro professor foi observado em uma terceira escola), entrevistas com seis professores e o grupo de estudos mencionado.

No relato da coordenadora pedagógica da escola-campo, ela buscava, em 2010, um caminho para lidar com a situação de desinteresse dos professores em reuniões pedagógicas para trabalhar o novo currículo e, eventualmente, protestos. Supomos que, possivelmente, estes professores demonstravam a insatisfação através de apatia, descaso ou protesto quanto a forma de condução desta política, pois, vindas 'de cima'. Os coordenadores não sabiam, efetivamente, as razões para o não envolvimento dos professores nas reuniões.

Perguntou-se aos coordenadores da escola B se professores ou coordenador pedagógico participaram de um treinamento ou curso específico oferecido, por exemplo, pela Secretaria de Educação, para iniciar o uso dos Cadernos. A coordenadora pedagógica da escola que participa do projeto informou (registro em e-mail):

> "Não, chegou primeiro o jornal com cinco aulas e após, o caderninho em 2008. Eu nunca tive orientação, as coisas que sei, foram aprendidas durante os HTPC, embora sempre ouvindo

críticas dos colegas (professores), que na maioria ainda não consegue ou não trabalha de forma adequada com os cadernos." (coordenadora pedagógica Maria, escola B, nome fictício)

O não esclarecimento do embasamento teórico da Proposta Curricular contrata com a riqueza de vídeos dispostos na Internet no site "São Paulo faz escola", de responsabilidade do próprio governo, que tem utilizado as novas tecnologias como meio de divulgar e esclarecer sobre o currículo. A falta de preparo teórico e prático do professor para desenvolver as inovações apresentadas às escolas torna evidente que o seu papel é o de executor. Justifica-se a resistência a Proposta observada na escola campo (escola B) e desenvolvida, ainda que com reservas, em outra (escola A), que possui como grande motivador a manutenção das notas altas na avaliações oficiais.

Pelas observações realizadas até o momento no presente projeto, o uso dos Cadernos está acoplado ao livro didático, que continuam sendo distribuídos pelo governo federal às escolas paulistas (o documento do Currículo de Ciências e suas tecnologias, à página 30, indica que o uso dos Cadernos não exclui o uso dos livros didáticos).

Os Cadernos são utilizados como caderno de exercício ou ainda em condição de avaliação. Ao serem observados 3 professores de Ciências em atividade em 3 escolas da cidade, duas delas as escolas A e B, pode-se perceber que todos tentam fazer uso do Caderno da área.

Porém, estes Cadernos não são usados por nenhum dos professores observados como material básico que conduz o eixo da prática docente. Recorre-se a eles principalmente de a forma complementar as tarefas propostas ao aluno no desenvolvimento de um tema, possuindo, em aula, a finalidades de levar o aluno a fazer uma tarefa e/ou resolver exercícios após o trabalho com um tópico, em geral desenvolvido com o apoio no livro didático. Eventualmente, os professores participantes trabalhavam as tarefas dos Cadernos, mas dificilmente eram eficazes da forma como propostas. Por exemplo, foi observada uma tarefa em que se solicitava ao aluno entender o conteúdo científico do tema abordado apenas procurando o significado das palavras (de cunho científico) no dicionário. No desenvolvimento da mesma, a professora percebeu a dificuldade dos alunos em entenderem estes significados apenas com o apoio em dicionário e explicou também.

Cabe ressaltar que vimos estudando a metodologia proposta para o desenvolvimento das atividades dos Cadernos. A forma desenvolvida pelos professores observados é diferente da pressuposta pelo currículo, para o qual os conteúdos seriam trabalhados através das atividades, não havendo intenção de que o Caderno seja visto como um caderno de exercícios propriamente dito.

Descobriu-se que a escola A, não a escola campo (escola B), estava redigindo o próprio material didático, com atividades, em um período anterior. O material era elaborado pelos próprios professores e correspondiam ao que de fato utilizariam em sala de aula, conforme conversa com uma das coordenadoras da escola A, pois os professores se sentiam compromissados em ensinar com o material, diferente do que fazem com os Cadernos do governo. Esta elaboração foi deixada de lado quando se iniciou o novo currículo. Esta descoberta indica que escolas organizadas e compromissadas com a aprendizagem tem condições para pensar suas próprias questões e desenvolver seu currículo.

Paralelamente, na escola campo (escola B), conforme conversas com coordenadores, inicialmente o material era tido pelos professores como um dos responsáveis na queda da aprendizagem, pois agora não considerada como uma boa escola. Por trabalhar com todos os alunos que a procuravam e provenientes de bairros tidos como carentes, a escola sentia-se prejudicada nestas avaliações, sendo que na composição de nota o que mais pesava era a evasão dos alunos, pois muitos iam trabalhar, embora tivessem desempenho satisfatório na avaliação. Aliada a dificuldade da clientela em se manter na escola, havia alta rotatividade de professores e alguns não tinham acesso ao Caderno do Professor, pois este deixou de ser distribuído pelo governo, evidenciando as dificuldades em desenvolver o novo currículo nesta outra escola. Na escola campo, existe preocupação com o SARESP (exame aplicado para avaliar alunos de escolas públicas estaduais de São Paulo), mas esta não emerge dos professores nem estes ensejam ações mais amplas além da já presente (um 'Simulado' elaborado para preparar os alunos para a prova).

Escolas com condições estruturais diferentes funcionando como uma 'rede', em que o currículo deveria ser o elemento unificador. O currículo, com 'materialidade nos cadernos', segundo uma professoras do grupo de estudos, evidenciava como a rede era articulada, 'funcionando como rede', expressão cunhada pelos docentes e presente nos documentos do currículo.

Efeitos de um sistema de avaliação que compara a diversidade escolar. Coloca, de um lado, o conteúdo e de outro a avaliação deste mesmo conteúdo como condição *sine qua non* para articular as escolas como uma rede. Articulação pelo viés do conteúdo e da metodologia, mas que não se configura da mesma forma em cada escola observada.

De um momento de dúvida e critica, em 2008, 2009 e até iniciarmos o projeto em 2010, crítica esta muitas vezes velada ou presente como 'não importismo', observamos atualmente (2012) um momento ímpar, notado em especial na escola-campo, em que o discurso oficial parece estar sendo reproduzido pelos professores em modo conformista e as professoras do grupo de estudos, que foram muito criticas inicialmente, ouvindo a leitura de um texto manuscritos por cada uma após uma das reuniões de 2010, minimizavam o impacto de suas palavras ao final de 2012. Nas entrevistas com professores de ensino fundamental de escolas públicas (seis até o momento) de uma cidade do interior paulista, tem se delineado um aspecto conformista, que não implica em mudança dos professores para desenvolverem ou se para adaptarem ao uso dos Cadernos, mas em se conformar com o discurso de que sua presença é necessária para unificar a escola pública estadual paulista.

Os professores entrevistados, casualmente todos com vários anos de docência no ensino público, viram inicialmente os Cadernos como um obstáculo a superar para conseguir qualidade nas aulas. Os trechos a seguir dão a idéia do impacto inicial:

**Professora 1, escola A, Ciências:**

> "Como a gente não sabia desde o inicio do ano letivo qual era o cronograma a gente também foi pego de surpresa, nós tivemos que ir no acostumando com esse novo material. O Estado tem esse problema, a gente trabalha muito sem saber o que vem (...)" (grifo nosso)

**Professora 2, escola A, Educação Artística:**

"(Os professores usam os Cadernos) Sem deixar ser um incomodo. É a função dele. A escola quer isso, é minha função e estou deixando de ficar incomodada. É isso que a escola quer? A Proposta do Estado é essa? Ele tá achando que é o melhor pro aluno? Por que eu já fiquei muito angustiada com isso. Por que já deixei de trabalhar, fugiu muito, deixei de trabalha muitas coisas. Eu trabalhava até mais e acho que eu to trabalhando até menos hoje do que com esse currículo." (grifo nosso)

**Coordenadora da escola A, Ensino Fundamental:**

"Em Ciências está chocando muito hoje, os professores, acho que os professores mais resistentes em usar o caderno do aluno que eu percebo é Educação Física, Artes e Ciências. Educação Física por que estava acostumado a jogar a criançada na quadra e fica lá. Não tem teoria. Agora tem a teoria." (grifo nosso)

**Coordenadora da escola B, Ensino Fundamental:**

"Cheguei na escola, assumi o cargo e tava acontecendo (a chegada dos Cadernos). A primeira impressão eu gostei muito, achei muito interessante. A maioria dos professores ficava desesperada, talvez eu não me desesperei por que eu não tinha uma referência".

Também se nota, nos trechos selecionados para a discussão, que os professores entrevistados adaptam o que é sugerido como conteúdo e a sua forma de ensinar. Para a professora de Artes da escola A, por exemplo, a forma mais participativa e dialógica que os Cadernos propõem era o que ela já fazia, só que teve que modificar o conteúdo trabalhado. Ela relata com pesar o descarte de seu material anterior, boa parte prático (para elaboração de pinturas, gravuras, mosaicos, entre outros), para inserir novos conteúdos – dança, teatro, música – os quais relata não ter tido na universidade que cursou, mesmo sendo licenciada na área.

Até o momento, segundo relato destes docentes, houve pouca mudança efetiva na sala de aula. O que houve foi a priorização de temas trazidos pelo material em parte por estes serem cobrados no SARESP, exame que se encontra vinculado ao Caderno e outras práticas que articulam o Currículo e avaliação do trabalho dos professores. Segundo o professor 4, escola B, Geografia:

"(...) houve uma certa acomodação e a partir do momento que os professores perceberam que o livrinho veio um ano, veio outro ano, veio outro ano e junto como o livrinho também SARESP já foi amarrando e junto com SARESP o bônus, a bonificação, mérito, meritocracia que agente pode criticar mas é feito em diversos países não só no Brasil, não é só o Estado de São Paulo que faz isso. Então quer dizer, o Governo foi aos poucos, como um remedinho homeopático para que o professores... e quem se alienou totalmente ficou revoltado por que não sentiu a mudança (...)". (Professor 4, escola B, Geografia).

# Considerações finais

Resultados mensuráveis através de avaliações escritas e periódicas respaldam o pressuposto de

que os formuladores de políticas públicas têm que se pautar em informações para tomar decisões – e, na educação, as informações mais precisas são justamente as objetivamente mensuráveis. Avaliar o impacto da educação na formação geral, nos valores, nos modos de pensar dos alunos, entre outros, não é tarefa corrente nem forneceria informação suficientemente concreta para as novas formas de regulação do processo educativo.

É fato que os conhecimentos relativos ao conteúdo escolar (a alguns conteúdos) são mais facilmente avaliados, embora estudos sobre avaliação educativa já tenham apontado, de longa data, a forçosa subjetividade de um processo que busca ser objetivo, preciso e, assim, justo. Avaliação processual, avaliação diagnóstica, avaliação qualitativa, todas estas formas e considerações sobre o sentido avaliar podem ter significado para os educadores mas parecem estar sendo suplantadas pela idéia de 'input' e 'output' (no sentido de 'dar' o conteúdo e 'cobrar' seus resultados). Na ótica deste sistema, avaliações diversificadas poderiam até coexistir, desde que se justifiquem – se conduzem ou são 'úteis' para resultados bem sucedidos, no 'output'.

O conteúdo é apresentado, nos Cadernos do currículo, de uma forma mais reflexiva, construtiva e pouco objetiva – pois observando os Cadernos, muitas vezes não se identifica o conteúdo de forma direta como nos livros didáticos, dispostos em especial no "Sumário" destes livros. Também é um conteúdo que não ocorre '*per se*', enquanto bloco de conhecimentos, mas, metodologicamente, pretende-se que seja elaborado pelo aluno conforme realiza as atividades. A inclusão de temáticas atuais (ex: o problema do lixo) ocorre e conhecimentos que necessitariam de tarefas de abstração para serem compreendidos são tratados com superficialidade (ex: fotossíntese) e carecem de sistematização.

O papel do professor no novo currículo é tido como secundário. Por exemplo, em Ciências, na superficialidade do trato do tema fotossíntese, posto para seu significado ser buscado em dicionário e não ensinado pelo professor. Além disto, os Cadernos do aluno (nem sempre o do Professor) pouco recorrem explicitamente ao docente, requisitando suas explicações ou 'explanações teóricas', enfim, que exponha seu conhecimento, cabendo a ele, segundo as professoras do grupo de pesquisa – 'entrar com explicações' quando percebe ser necessário. Dada também a rotatividade e falta de docentes nas escolas, como já indicado no presente estudo, os Cadernos podem ter tido a incumbência de serem 'a prova de professor', como diria Giroux (1997), pois qualquer um que os tivesse poderia desenvolver o conteúdo.

Aí reside o possível insucesso da reforma. Trata-se de um material que depende extremamente do professor – elemento central para que a metodologia proposta se desenvolva na forma de construção de conhecimentos e não como 'Caderno de exercícios'.

É dele o papel de articulador da metodologia ao conteúdo que será cobrado nas provas objetivas – em que o nível tido como maior para cada questão, na prova do SARESP, seguindo tendência de exames internacionais que observam níveis de respostas a uma questão, é justamente o nível em que caberia ao professor dar grande respaldo ao aluno. Professor este que, a despeito de sua importância, não teve um preparo – teórico, em especial – para trabalhar o material e de quem é supostamente retirada a elaboração de suas aulas.

A princípio *estamos diante de uma iniciativa oficial de pensar que se regula a prática a partir de materiais didáticos*, como já alertado ser tentativa infrutífera por Gimeno Sacristán e Pérez Gómes (2000).

Como não coube aos professores a elaboração intelectual – e sendo os professores parte supostamente interessada – se justifica a resistência inicial ao currículo. Resistência esta que agora parece estar sendo transformada em resignação.

O que se presume é que os avanços podem vir quando há um ambiente educativo propiciado pelas políticas educacionais em que elaboração e execução fazem parte de um todo e de todos os envolvidos no processo educacional, em dissonância com a racionalidade técnica. Recomenda-se investir no desenvolvimento profissional dos professores e no 'desenvolvimento profissional das escolas' (MASSABNI, 2012), para que a equipe escolar tenha estabilidade, compromisso e trabalhe seu contexto de forma planejada, participativa e com autonomia. Autonomia que não desagrega o sistema, mas fortalece a ação integrada das várias instâncias educativas. Conhecendo as ações, ajustando-as ao contexto, é possível que a pressuposta a autonomia torne o sistema mais forte no sentido de melhor atender as necessidades educativas e democratizar o acesso ao conhecimento.

# Referências bibliográficas


CONTRERAS, J. *Autonomia de professores*. São Paulo: Cortez, 2002.

DIAS-DA-SILVA, M. H. G. F. O professor e seu desenvolvimento profissional: superando a concepção do algoz incompetente. *Caderno CEDES*, v. 19, n. 44, 1998, p. 33-45.

GIMENO SACRISTÁN, J.; PÉREZ GÓMEZ, A. I. *Compreender e transformar o ensino*. 4. ed. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

GIROUX, H. A. *Os professores como intelectuais:* rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

HOLLY, M. L. Investigando a vida profissional dos professores: diários biográficos. In: NÓVOA, A. *Vida de professores*. Porto: Porto editora, 2000, p. 79 – 110.

KUENZER, A. Z. As políticas de formação: a constituição da identidade do *professor sobrante. Educação & Sociedade*, ano XX, n. 68, 1999, p. 163-183,

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?. In: Oliveira, D. A. e Duarte, A. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011, p. 19 – 46.

MASSABNI, V. G. Inovações na política educacional paulista: a proposta curricular e o referencial construtivista. In: *Encontro Nacional sobre Formação de Professores*. CD dos.... A

´guas de Lindóia, SP: UNESP, 2011, p. 2921-2931.

MASSABNI, V. G. *New educational policy at São Paulo State, Brazil: a challenge to teaches, teacher educators and their Professional development*. Disponível em: http://atee.macam.ac.il/program/round4/Documents/atee-130-full.pdf. Acesso em: 26 dez 2012.

MOREIRA, E. E. & ANGELO, K. C. de A. A Política Educacional Paulista (1999-2000): um olhar sobre a Secretaria da Educação e a Assembléia Legislativa. *Anais da 4ª Mostra Acadêmica UNICAMP*. 4º Congresso de Pós-Graduação UNIMEP. Piracicaba, SP. 2006. Anais.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. O pensamento prático do professor – a formação do professor como profissional reflexivo. In: NÓVOA, A. (coord.) *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p. 93-114

SÃO PAULO, Secretaria de Estado de Educação. *Proposta Curricular do Estado de São Paulo*. Programa "São Paulo faz Escola". Disponível: <www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Portals/18/arquivos/PropostaCurricularGeral_Internet_md.pdf.>Acesso em: 03/10/09.

SÃO PAULO (Estado), Secretaria da Educação. Apresentação do currículo do Estado de São Paulo. In: SÃO PAULO (Estado), Secretaria da Educação. *Currículo do Estado de São Paulo:* Ciências Humanas e suas Tecnologias. São Paulo: SEE, 2010, p. 7 – 24.

SÃO PAULO, Secretaria de Estado de Educação (2011). *Currículo do Estado de São Paulo:* Ciências da Natureza e suas tecnologias. Disponível: <http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Portals/36/arquivos/curriculos/reduzido_Currículo_CN
Acesso em: 29/05/11.

TARDIF, M. *Saberes docentes e formação profissional*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

I ESALQ – USP. massabni@usp.br

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O programa mais educação nas escolas públicas fundamentais: quantidade é qualidade?

**Fernanda Elias dos Reis**[I]

## Introdução

## 1 – O Estado-Educador

Iniciada a coleta de documentação preliminar para esta pesquisa, revelou-se uma complexa rede de leis, uma verdadeira teia de políticas educacionais imbricadas a partir de um mesmo discurso oficial: *"um regime de colaboração"* entre os governos Federal, Estadual e Municipal e a sociedade civil. A priori, o tema deste trabalho discursará pela crítica às políticas de esporte no Programa Mais Educação (PME), porém se faz necessário retomar, concomitantemente, á políticas anteriores e maiores, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como a própria Constituição Federal de 1988. Este estudo se propõe a apontar algumas das contradições entre a retórica das leis e diretrizes dos documentos oficiais e a realidade do ensino fundamental no Brasil. Isto ocorrerá através da análise de documentos específicos sobre a Educação Básica e os Programas que derivam dessas políticas: o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Decreto Nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010 que dispõe sobre o Programa Mais Educação e as diretrizes que fazem parte do Programa Segundo Tempo.

Para a compreensão do contexto sócio-político por trás da elaboração do Programa Mais Educação, é necessário retomar ao projeto de **sociabilidade neoliberal** de Terceira Via iniciado no Brasil nos primeiros anos da década de 90. Neves (2005) aponta alguns elementos que fizeram parte do processo de "metamorfose" das relações entre Estado e sociedade civil. O primeiro elemento trazido pela autora seria a Reforma do Estado; o segundo seriam as novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade, consolidando a formação do novo homem coletivo; e o terceiro elemento é a atuação do tentando consolidar a formação do ***novo homem coletivo***, necessário ao projeto neoliberal: o Estado intensifica seu papel de educador, através de seus instrumentos legais e ideológicos. Neste momento de consolidação política e social, **a escola pública fundamental brasileira** torna-se indispensável para a conformação cognitiva e comportamental do brasileiro ao novo projeto de sociabilidade burguesa de Terceira Via. Conformando cidadãos para o consentimento da dominação, o Estado-Educador é bem sucedido apagando da memória nacional todas as lutas de classes, por intermédio da reeducação técnico-ético-política das novas gerações, aprofundando assim, a hegemonia burguesa.

As novas relações entre o Estado e a sociedade civil, que se deram no Brasil na década de 90, concretizaram-se principalmente por meio das privatizações e do aumento das parcerias público-privadas. Os negócios e as corporações passaram a colaborar intimamente com atores do governo, chegando a assumir papel forte na redação de leis, na determinação das políticas públicas e na implantação de estruturas regulatórias. A pulverização de programas e projetos nas escolas públicas parecem evidenciar uma disputa intensa por um lucrativo mercado em expansão, além de um poderoso instrumento de conformação social. Esses projetos não visam, sobremaneira, o aumento da qualidade da educação pública do país e o enriquecimento ético-político de nossos professores e alunos. Para demonstrar isto, iniciaremos esta "dura empreitada" que certamente virá acompanhada de descobertas cada vez mais insatisfatórias para quem enxerga a educação como um meio de transformação, e não de conformação social.

**1.2 – A Meta: desenvolvimento social ou econômico?**

Quando o Estado brasileiro retoma contemporaneamente o debate acerca do desenvolvimento e da questão social, aderindo á ideologia "neodesenvolvimentista", a desigualdade social torna-se um fator primordial a ser combatido para o processo de aceleração econômica do país. É neste cenário que a educação é posta pelo Estado como a possível solução para atingir o desenvolvimento desejável. Harvey (2008) afirma que, "o investimento na educação é considerado um pré-requisito crucial para obter vantagem competitiva no comércio mundial (p.82)". Se analisarmos profundamente as políticas sociais praticadas pelo governo brasileiro, especialmente nas áreas de saúde e educação, nos deparamos com situações que não estão ligadas diretamente á governantes ou partidos políticos específicos, o que há na realidade é um complexo sistema de ordem global: ***o neoliberalismo***.

O objeto deste estudo gira em torno de uma instituição que tem papel estratégico na consolidação do sistema político-econômico neoliberal: ***a escola***. Segundo Neves (2005), o aparelho escolar vem sofrendo com reformas educacionais que alteram as funções econômicas e político-sociais da escola brasileira. O novo homem coletivo exigido pelo neoliberalismo da Terceira Via deve ser competitivo, produtivo e empreendedor, e para isso sua formação deve propiciar uma nova cidadania política, baseada na colaboração de classes. A educação escolar deverá, portanto, oferecer "uma nova capacitação técnica, que implique uma maior submissão da escola aos interesses e necessidades empresariais e uma nova capacidade dirigente, com vistas a "humanizar" as relações de exploração e de dominação vigentes" (p.105). Neste sistema, o que compete á escola pública é a educação das massas, sobretudo das camadas mais pobres da população. Desde o primeiro mandato de Lula até o presente momento, no governo Dilma, temos como marca destes governos o slogan ***"Brasil, um país de todos",*** que utiliza o apelo à consciência individual e coletiva de "todos". Conseguindo com isto o apoio e a adesão de amplos segmentos da população em seus Programas de governo, como por exemplo, no mundialmente reconhecido Fome Zero. A educação transforma-se então em uma **meta** a ser perseguida, visando ao país alcançar resultados que possam colocá-lo em uma melhor condição mundial, já que atualmente o Brasil ocupa o 88º lugar, segundo o ranking da Unesco[1].

**1.3 – A era da colaboração**

Ciavatta & Ramos (2012), afirmam que nas reformas educacionais recentes, como a LDB, "a principal finalidade da educação contemporânea seria a formação de personalidades flexíveis para a adaptação à realidade instável e incerta" (p.17). O Estado precisando manter sua função de Educador, realiza uma intensa articulação em seu interior, explicitada aqui por meio dos Decretos estudados e um de seus pontos de convergência são as políticas em ***regime de colaboração***.

E antes de darmos início á análise e compreensão do Programa Mais Educação, é necessário, retomar alguns de seus pressupostos. O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Este documento é a base para a compreensão das práticas adotadas recentemente pelas Secretarias de Educação, no âmbito escolar e seus desdobramentos. O próprio documento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabelece, em seu Artigo 1º, que:

> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em ***regime de colaboração*** das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007).

O Plano de Metas Todos pela Educação é um documento propositivo oficial do Governo Federal composto por quatro capítulos e 13 artigos. Neste trabalho me detenho em analisar pontos específicos do documento os quais considero fundamentais para a atuação consciente e crítica do professor nas escolas públicas. São eles: CAPÍTULO I, Artigo 2º: incisos XIII, XXVII e XXVIII

> CAPÍTULO I – DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO
>
> Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:
>
> XIII – implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
>
> XXVII – firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
>
> XXVIII – organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

O inciso XIII, trata da implantação da meritocracia ao profissional da educação pública. Apesar de este não ser o foco principal de meu estudo, gostaria de chamar atenção para este item específico. O que vem ocorrendo com isto é a constante **culpabilização do indivíduo**, ou seja, determinado em devolver toda a responsabilidade por seu bem-estar ao individuo, o neoliberalismo **reduz os recursos** dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como assistência à saúde, o

ensino público e a assistência social, deixando sempre segmentos crescentes da população expostos ao empobrecimento (HARVEY, 2008). O trabalhador da educação pública fundamental não pode ser responsabilizado pelas condições sociais precárias em que seus alunos vivem e muito menos serem "recompensados" por atingirem metas pré-estabelecidas por órgãos desconexos com a situação de sua realidade social.

Os incisos XXVII e XXVIII tratam da inserção das organizações não-governamentais e das organizações do terceiro setor (ONGs e OTSs) que se desenvolveram e proliferaram sob o neoliberalismo, criando a mobilização de alguma entidade distinta chamada "sociedade civil" (HARVEY, 2008). Atualmente nas escolas do município do Rio de Janeiro, existem turmas regulares, que apesar de, administrativamente estarem sob controle da Fundação Roberto Marinho e do Instituto Ayrton Senna, oficialmente fazem parte da Rede Municipal.

Nesta breve análise, estes três itens supracitados do Decreto, visam explicitamente, retirar do Estado a sua função primordial de responsável pelas políticas sociais, neste caso especificamente em relação á educação pública. Legitimando a entrada da sociedade civil na execução das políticas públicas, o Estado ao mesmo tempo em que alcança setores diferenciados da sociedade, extingue sua responsabilidade direta de gerir a política educacional no país.

# 2 – O Programa Mais Educação (PME)

O Programa Mais Educação, coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de uma estratégia do Governo Federal para a ampliação da jornada escolar. Na execução do programa estão envolvidos os Ministérios da Educação, do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República. Como resultado dessa articulação, criou-se o Fórum Interministerial Mais Educação, de caráter normativo, deliberativo, articulador e resolutivo. O Programa então, articulado pela Portaria Interministerial nº 17/2007, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macro campos. No discurso oficial, o programa visa fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar, tendo como base estudos desenvolvidos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), utilizando os resultados da Prova Brasil. A área de atuação do programa foi demarcada inicialmente para atender, em caráter prioritário, as escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), situadas em capitais e regiões metropolitanas. As atividades optativas são agrupadas em dez macro campos. Esses macro campos são divididos em: *acompanhamento pedagógico, meio ambiente, **esporte e lazer**, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica*.

Com o Decreto Nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010, o PME passa a vigorar efetivamente em âmbito nacional, dispondo em seu Artigo 1º:

> O Programa Mais Educação tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo e da permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica integral (BRASIL, 2010).

O que se pode notar com o Artigo 1º do Programa, é a intenção primeira do governo em inserir o horário integral nas escolas públicas. Esta parece ser a "solução mágica" para todos os males a que padece a qualidade do ensino nessas instituições. Supõe-se que, longe de ser a solução, o horário integral, da forma como vem sendo implantada na Rede Municipal de ensino do Rio de Janeiro vem contribuindo para a piora da qualidade do ensino. Isto se deve há uma série de fatores que ainda necessitam de pesquisa mais detalhada para seu amplo esclarecimento.

**2.1 – A precarização das funções educativas fundamentais**

Já não bastasse o quadro permanente de precarização dos professores da Rede pública, o Programa Mais Educação, propondo a solução imediata para a implantação do horário integral, surge com um novo sujeito na já confusa situação das escolas: o oficineiro. Este novo "profissional" é a principal força de trabalho do Programa, atuando diretamente com os alunos através de oficinas. Essas oficinas são escolhidas previamente pela coordenação da Unidade Escolar de acordo com seu interesse e dentro dos macro campos do Programa. Os oficineiros comandam diretamente as turmas, atuando exatamente como os professores, ministrando aulas de matemática e português (macro campo acompanhamento pedagógico) bem como esportes diversos: judô, capoeira, basquetebol, etc. (macro campo esporte e lazer).

A crescente precarização das funções educativas, não diz respeito somente ao corpo docente: todos os funcionários (merendeiras, agentes administrativos, inspetores e porteiros) que atuam nas escolas fundamentais da Rede, estão sujeitos à lógica mercantilista da atual gestão. A Secretária de Educação do município do Rio de Janeiro, economista de formação, aplica de forma eficiente os princípios econômicos na sua gestão. Alguns elementos que sinalizam para esta precarização, especificamente para os professores, são: turmas superlotadas (chegando a 50 alunos); perda da autonomia pedagógica: onde as Fundações, ONGs e Institutos privados determinam o planejamento e as avaliações; Plano de Carreira Meritocrático e Reformas da Previdência são alguns dos principais elementos. Além do notório baixo salário e das péssimas condições estruturais de muitas escolas da Rede.

A crítica do estudo justifica-se quanto ao trabalho precarizado oferecido pelo Programa Mais Educação, mais especificamente à força de trabalho do oficineiro de esportes, que como em qualquer outro macro campo do Programa, não necessita ter formação alguma. O trabalho é remunerado de acordo com o número de turmas atendidas pelo oficineiro[2], que é escolhido por indicação da coordenação pedagógica da Unidade Escolar. O oficineiro não possui nenhum vínculo com o governo federal ou municipal, mesmo exercendo sua atividade nas instituições de ensino públicas do Estado. Não é necessário nenhum tipo de formação em Educação Física para ensinar as modalidades desportivas no Programa.

As atividades oferecidas pelo PME se constituem como a principal estratégia do Governo Federal

para a ampliação da jornada escolar, divulgando a idéia de que toda escola pública pode ser de horário integral. Porém as mesmas escolas que não possuem estrutura satisfatória nem mesmo para o atendimento em horário parcial, podem ser de horário integral.

# 3 – Esporte, educação e salvação

**A Educação de quantidade**

O aparelho escolar na atual fase do capitalismo funciona a partir de uma ótica quantitativa – de resultados, e salvacionista – redentora de toda uma sociedade que busca desenvolver-se economicamente em um país profundamente desigual como o Brasil. Partindo desses pressupostos, questiona-se: em que medida os diversos Programas impostos pelo Estado, dentre eles o PME, podem contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública fundamental? ; qual a concepção de qualidade da educação, defendida pelo PME; de que maneira o PME promove a desregulamentação e a precarização no ensino básico brasileiro; qual o interesse do Estado em oferecer tantos projetos esportivos para a população pobre?

Ciavatta & Ramos (2012), descrevem que nas atuais formas de avaliação da aprendizagem no Brasil:

> "Retoma-se a idéia de se deslocar o foco das atividades de ensino para os resultados de aprendizagem. Essa idéia só é possível numa lógica espontaneísta de ensino, já que, na efetiva relação pedagógica, processo e resultado de ensino-aprendizagem não se separam. Mas sua assimilação tão freqüente no senso comum encontra respaldo numa visão pragmática da educação (p.24)".

O aspecto quantitativo aparece na escola fundamental através de diversas avaliações elaboradas externamente, e no caso do município de Rio de Janeiro são:

> – PROVA RIO: uma avaliação externa do rendimento escolar cujo objetivo é apontar a qualidade do ensino na Rede Municipal. Consta de uma prova de Língua Portuguesa e de Matemática, aplicada ao 3º e ao 7º Ano do ensino fundamental;
>
> – PROVINHA BRASIL: testes aplicados no 5º e no 9º ano do ensino fundamental, seu resultado é utilizado no cálculo do IDEB;
>
> – PROVAS BIMESTRAIS: avaliação de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências aplicadas do 2º ao 9º ano do ensino fundamental. Alguns professores já utilizam a nota desta prova como sua nota oficial, porém outros ainda resistem e ignoram a prova elaborada á revelia de sua prática docente.

Estas práticas avaliativas contrariam o ideal da Escola Unitária, sugerida por Gramsci (2011) e trazida mais a seguir como exemplo de educação de qualidade. Gramsci sugere a abolição completa dos exames os quais classifica como um "jogo de azar". Segundo ele "uma data é sempre

uma data, qualquer que seja o professor examinador, e uma "definição é sempre uma definição; mas e um julgamento, uma análise estética ou filosófica?"(p.45)

### 3.1 – Programa Segundo Tempo: Esporte e Lazer no Mais Educação

> A transformação do Brasil em potência esportiva requer um avanço significativo nas condições de vida da população, já que assim novos talentos, não apenas nos esportes, mas nas artes, ciências e afins, não se perderão na luta pela existência e contra a miséria. (MELO, 2004 p.69)

O Programa Segundo Tempo passa a ser introduzido compulsoriamente nas escolas públicas fundamentais, por meio do Ofício Circular 50/2011 da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC). Digo compulsoriamente, pois as escolas por eles "selecionadas" seguem os critérios propostos pelas metas e pelos resultados do IDEB. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota seis em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos. Isto quer dizer que a escola com um índice abaixo da meta, deverá obrigatoriamente aderir ao Programa. Independente da vontade de sua equipe: diretores, coordenadores, professores e funcionários, que são utilizados como recursos humanos para a implementação do Programa dentro da escola.

A priori, podemos observar que, em conseqüência deste Programa, os alunos das escolas públicas municipais estão sendo o foco na execução de diversos projetos sociais que disputam os espaços públicos para a afirmação dessa política em regime de colaboração. Em especial as de esporte e lazer, onde há o consenso de que o esporte pode ser o redentor das mazelas sociais a que esses jovens pobres estão expostos. O próprio Artigo 5º do Decreto 7.083, diz que um dos critérios de priorização do atendimento do Programa Mais Educação seria a condição de ***vulnerabilidade social*** dos estudantes. Os alunos das escolas públicas municipais tornam-se então, o foco na execução de diversos projetos sociais, que disputam os espaços públicos e os "clientes" para a afirmação das políticas em regime de colaboração proposta pelo Governo brasileiro. *O Programa Segundo Tempo*, procurando atender aos mesmos requisitos das dezenas de políticas focais do governo brasileiro, tem como público-alvo crianças, adolescentes e jovens expostos ao risco social. E é através dele que o PME, no macro campo esporte e lazer é introduzido nas escolas públicas fundamentais de todo o país.

Em breve o Brasil será a sede de importantes eventos esportivos mundiais: a Copa de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, com isso, muitas vezes o esporte é apresentado para a sociedade de forma linear e sem contradições, quase uma fórmula matemática de causa e efeito. Analisando o esporte pela perspectiva marxista, Malina (2009) afirma que "o esporte é fruto da condição humana e da transformação da natureza pelo homem, ou seja, fruto do trabalho humano e socialmente referenciado" (p.29). A definição da problemática deste estudo advém da necessidade de refletir acerca da forma hegemônica como o esporte é apresentado pelo Estado descolado de seu contexto histórico-social, por meio de seus Programas e Projetos.

Na sociedade onde há o consenso de que o esporte pode ser o redentor das mazelas sociais a que esses jovens pobres estão expostos, buscaremos compreender quais as raízes dessas mazelas, e não analisar seus frutos. Quando o Artigo 5º do Decreto 7.083, afirma como critério de priorização para atendimento do Programa Mais Educação a condição de *vulnerabilidade social* dos estudantes, rotula de maneira acrítica, atemporal e ahistórica a juventude pobre do país.

Segundo Relatório do Tribunal de Contas da União (2006), a Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento operacionalizou a mensuração do critério de risco social por meio do indicador de desempenho "Taxa de Atendimento a Crianças e Adolescentes em situação de vulnerabilidade social". Esse indicador é definido como o percentual de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade, com renda familiar *per capita* de até ½ salário mínimo. A Vulnerabilidade é provocada pela imensa desigualdade social em nosso país, e para ser reduzida, não bastará algumas aulas extras de capoeira, judô ou futebol. A mudança desta condição de vulnerabilidade social é uma situação muito complexa, que está diretamente relacionada com a imensa condição de dependência e desigualdade social que vive a nação brasileira.

Associar as vitórias esportivas do país com o seu crescimento econômico é atualmente fato corrente do discurso midiático. Harvey (2008) expõe que: "o Estado neoliberal precisa de alguma espécie de nacionalismo para sobreviver (p.95)", portanto nada mais exaltante para uma nação que heróis esportistas que possam representá-la mundialmente. Considerada uma mercadoria valiosa na sociedade capitalista, o esporte é utilizado como mais uma ferramenta de alienação e conformação. A excessiva mercantilização da sua principal força de trabalho (os atletas) é vista com naturalidade pelo senso comum: á exemplo dos exorbitantes "valores de venda" dos jogadores de futebol brasileiros.

**3.2 – A Educação de qualidade: Escola Unitária**

Filósofo italiano marxista, Antonio Gramsci viveu seus últimos dez anos nos cárceres de Mussolini. Para os líderes do fascismo: "era preciso parar este cérebro." Porém, foi durante o encarceramento que o autor escreveu uma importante obra, feita em cadernos escolares. Os seis volumes dos Cadernos do Cárcere tratam de questões fundamentais para a compreensão da sociedade. Dentre as diversas questões estudadas pelo autor, encontramos no vol. 2 dos Cadernos o **princípio educativo** e, portanto, como aporte teórico para a fundamentação de uma ***escola de qualidade***, utiliza-se o ideário da Escola Unitária, sugerido por Gramsci em 1932. Este conceito se contrapõe a idéia de uma escola dividida em clássica e profissional, onde a escola profissional destinava-se às classes instrumentais, enquanto a clássica destinava-se às classes dominantes e aos intelectuais. Para ele, esta dualidade pode ser superada através de "uma escola única inicial de cultura geral humanística, formativa, que equilibre de modo justo o desenvolvimento da capacidade de trabalhar manualmente e o desenvolvimento das capacidades de trabalho intelectual (p.33)"

Mesmo referindo-se ao contexto histórico de sua época, a Itália na década de 1930, o pensamento do autor é muito bem aplicável na atualidade brasileira. Em seu ideário de uma escola de qualidade, o corpo docente deve ser ampliado, "pois a eficiência da escola é muito maior e intensa quando a relação entre professor e aluno é menor, o que coloca outros problemas de solução difícil

e demorada" (p.36). Podemos notar a centralidade dada ao **docente** no processo educativo, quando em sua análise Gramsci (2011) aponta que:

> "Na realidade, um professor medíocre pode conseguir que os alunos se tornem mais instruídos, mas não conseguirá que sejam mais cultos; ele desenvolverá, com escrúpulo e consciência burocrática, a parte mecânica da escola, e o aluno, se for um cérebro ativo, organizará por sua conta, e com ajuda de seu ambiente social, a "bagagem" acumulada. Com novos programas, que coincidem com uma queda geral do nível do corpo docente, simplesmente não existirá mais nenhuma "bagagem" a organizar (p.45)."

Como já dito anteriormente, a atual política de avaliações implementada nas escolas, é contrária a este ideal. Ocorrendo a perda da autonomia do professor e a massificação dos conteúdos, eliminando a formação de novas concepções de mundo.

Saviani (2008) acredita que após ás grandes mobilizações ocorridas na década de 1980, uma reversão de expectativas é desencadeada na década seguinte: "marcada pelo refluxo na militância, por um certo descrédito na política associado a um cansaço da luta em decorrência da crescente precarização das condições de trabalho e de remuneração dos docentes de todos os níveis no país inteiro (prefácio à 36ª ed). Ainda assim, há luta e manifestações contra hegemônicas dentro do sistema. E educadores críticos e conscientes devem dar especial atenção às formas como essas avaliações estão sendo impostas, buscando uma possível transformação da atual visão de mundo burguesa dominante.

# 4 – Considerações finais

Como já dito na introdução, as políticas sociais brasileiras, se encontram muito entrelaçadas, imbricadas entre si. Os Decretos aqui expostos têm vista á outros já mais antigos e são norteados pelas principais leis do país: a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Não é uma tarefa simples avaliar a execução de um Programa como o Mais Educação, principalmente quando se está diretamente envolvida no contexto de sua implementação.

A priori, podemos observar que, em conseqüência deste Programa, os alunos das escolas públicas municipais estão sendo o foco na execução de diversos projetos sociais que disputam os espaços públicos para a afirmação dessa política em regime de colaboração. Em especial as de esporte e lazer, onde há o consenso de que o esporte pode ser o redentor das mazelas sociais a que esses jovens pobres estão expostos. Professores de Educação Física tem nas mãos um conteúdo hegemônico nos currículos escolares: o esporte. E devem conduzir sua práxis em busca de uma maior consciência do papel do esporte na sociedade capitalista.

Questões como as avaliações quantitativas, merecerem estudo mais aprofundado. Contudo aqui, procurei apresentar a problemática aos que exercem a função docente nas escolas públicas fundamentais brasileiras. Aos que exercem sua função não de forma ingênua e alienada, mas sim de

forma consciente, visando o aumento da capacidade crítica, da autonomia moral e intelectual de seus alunos.

Nas condições em que estão sendo apresentadas as políticas de inserção do horário integral nas escolas públicas fundamentais, a resposta á pergunta que intitula o trabalho deverá ser: não. A quantidade de tempo por si só, sem estrutura e principalmente sem bons professores, não nos trará como conseqüência uma melhor qualidade da educação.

# Referências


ALGEBAILE, Eveline. Escola Pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Disponível em: *www.planalto.gov.br*

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em www.planalto.gov.br

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de avaliação de programa: Programa Segundo Tempo / Tribunal de Contas da União; Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006. Disponível no sítio: www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno

CIAVATTA, Maria & RAMOS, Marise. "A era das diretrizes": a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. Revista Brasileira de Educação. Vol. 17 nº49, jan.-abr. 2012.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere, volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 6º edição, 2011

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008

MALINA, André. O Esporte como um bem da humanidade e o modo de produção capitalista. In: Malina A., Cesário S. (Org.) Esporte: fator de integração e inclusão social? Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2009

MELO, Marcelo Paula. Dissertação de mestrado – Vila olímpica da maré e as políticas públicas de Esporte em favelas no Rio de Janeiro: novas dinâmicas da relação Estado e sociedade civil em tempos neoliberais. Universidade Federal Fluminense, 2004

NEVES, Lúcia. A nova pedagogia da hegemonia – estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo:Xamã, 2005

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP: Ed. Autores Associados, 1997

_____, Dermeval. Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação política. Campinas, SP: 40ª. ed. Autores Associados, 2008

_____, Dermeval. Educação: do senso comum à consciência filosófica. Campinas, SP: Autores Associados – 15ª edição, 2004.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2009

ZULKE Taffarel, Celi. Desporto Educacional: realidade e possibilidades das políticas governamentais e das práticas pedagógicas nas escolas públicas. Revista Movimento, vol. VII, núm. 13, Rio Grande do Sul, UFRGS, 2000.

I EPSJV/FIOCRUZ. fernandaelias@ig.com.br

1. UNESCO é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Fundada em 16 de novembro de 1945 com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo mediante a educação, a ciência, a cultura e as comunicações.

2. Exemplo: os oficineiros que tem quatro turmas recebem R$ 240,00 por mês, isto é R$ 60/turma/mês. A quantidade máxima permitida pelo Programa de turmas por oficineiro é de cinco, ou seja, o valor máximo pago por oficineiro é de R$300,00

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Contribuição ao PNE – 2012/2021: comparação entre a escrita do ensino fundamental de 8 anos e a do de 9 anos

**Clóvis Edmar Paulino**[I]

## Introdução

A Lei Federal nº. 11.114/2005 (BRASIL, 2005) estabeleceu a obrigatoriedade, para o País, da matrícula no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade redefinindo, em consequência, a educação infantil para a faixa etária de zero a cinco anos de idade. Esse ato legal estabeleceu, também, que a medida proposta fosse implementada em todo o Brasil e por todas as redes de ensino, já a partir do ano de 2006.

O Senado aprovou a Lei mencionada e o Ministério da Educação (MEC) discutia, em várias regiões do país, a possibilidade de, gradualmente, ser ampliado o ensino fundamental para nove anos, retomando discussões iniciadas pelo Governo anterior e as recomendações presentes no Plano Nacional de Educação (PNE – Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001) que estabeleceu como meta a ser atingida, dentre outras, o ensino fundamental obrigatório de 9 anos, com início aos 6 anos de idade, "à medida em que se fosse universalizando o atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos", conforme descrito nos "objetivos e metas" – p.26/ PNE (BRASIL, 2001).

Em 06 de fevereiro de 2006 foi aprovada a Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006) proposta pelo Executivo Federal, que reorganizou o Ensino Fundamental estabelecendo a ampliação em mais um ano de sua duração, passando de 8 (oito) para 9 (nove) anos, mantendo seu início, obrigatoriamente, aos seis anos de idade. A mesma Lei estabeleceu, ainda, a implantação gradual da referida alteração, explicitando que os Estados e Municípios tinham até o ano de 2010 para realizá-la.

Este estudo de comparação entre a *escrita* (produções de textos) do ensino fundamental de 8 anos e a do de 9a anos é o início da pesquisa que objetiva discutir a *ampliação do Ensino Fundamental, gratuito e obrigatório, de 8 para 9 anos e as possíveis modificações do direito democrático de um ensino de qualidade* que vem se expressando nos 5 anos iniciais do Ensino Fundamental com a nova organização escolar.

No final da década de 1960 o Professor José Mário Pires Azanha, na condição de Dirigente Educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo defendeu que: I) era preciso compreender a relação entre *democratização do ensino e direito social* em especial, quando enfatiza que: "*a extensão da escolaridade* [...] *a* [...] *toda população escolarizável não representa um ideal pedagógico, mas um esforço político de dar substância a um direito social*" (AZANHA,

1987, p. 66); II) o resultado esperado de qualquer política de Educação deveria ser a ampliação do atendimento e a melhoria do ensino, e por mais imaginação pedagógica possível de conceber coisas, não havia nada que não pudesse ser distribuído nestas duas categorias (ibid. p.107); e III) dadas as 2 (duas) premissas poder-se-ia concluir que uma nova qualidade de ensino se imporia quando e se o direito social de todos à educação estivesse sendo viabilizado (Cf. ARELARO, 1988).

Os argumentos de defesa de Azanha, quando da ampliação de 4 para 8 anos do Ensino Fundamental nos anos 70 do século XX, permaneceria em relação a esta nova ampliação? Esta é uma das questões que motiva a pesquisa. Considerando-se como referência o ano de 2007, pesquisas realizadas mostram que, nos primeiros 5 anos da implementação do Ensino Fundamental de 9 Anos, ocorrem, em sistemas educacionais estaduais e municipais brasileiros, diferentes alterações que não implicam diretamente em melhoria de qualidade.

Peres (2011), ao analisar 41 (quarenta e uma) pesquisas observa o caráter relacional dos estudos sobre Ensino Fundamental. Assim, pode-se afirmar que há indícios de que não é possível o entendimento dessa etapa de ensino e suas alterações isoladas da etapa de ensino que o sucede. O Ensino Fundamental de Nove Anos, como área de pesquisa, assinala a necessidade de estar em conexão com temas como a infância, a alfabetização, as políticas públicas, o currículo, o Ensino Médio e a Educação Infantil. Os trabalhos de Arelaro e Klein (2011) contribuem com a perspectiva dos familiares ou responsáveis das crianças inseridas no Ensino Fundamental de nove anos, com observações iniciais das relações entre os contextos globais e locais, analisando os resultados encontrados sob a ótica dos direitos da criança pequena e avaliando se o atendimento oferecido nos atuais anos iniciais do Ensino fundamental de Nove Anos, tem representado melhoria da qualidade de ensino.

Em relação à democratização do ensino no seu aspecto quantitativo (acesso), Arelaro e Klein (2011) não evidenciam relevantes modificações pois, como antes do novo ensino de nove anos, a universalização ainda se aproximava do "para todos" e não "de todos". Nesta lógica e adotando os argumentos de Azanha, o novo Ensino Fundamental de 9 Anos poderia gerar uma (nova) qualidade do ensino, uma vez que qualidade e quantidade se constituiriam em aspectos indissociáveis da democratização do ensino.

Os estudos mencionados também indicam que essas modificações legais, referentes à ampliação da duração do ensino fundamental e a redução da idade mínima para seu ingresso, de importantes e diversificadas consequências na organização e no cotidiano escolar, no entanto, não foram precedidas de discussões e de planejamento com os profissionais das redes escolares estaduais e municipais, públicas ou privadas, que os preparassem para, de forma competente, a efetivação dessas alterações.

Sabe-se também que, regularizado o fluxo idade-série, o número de crianças matriculadas nas séries iniciais do Ensino Fundamental tenderia a diminuir, tendência esta já constatada nos anos de 2000 a 2005, o que indicava a urgência de se buscar outras alternativas, que não mais a simples municipalização do ensino fundamental, para que os municípios pudessem continuar mantendo o

mesmo percentual de atendimento, e, em consequência, os mesmos recursos financeiros. No Estado e na Cidade de São Paulo, os mais ricos da Federação, o processo não foi diferente do que se passou no Brasil, com o agravante de os Dirigentes da Educação Estadual terem decidido que obedeceriam à primeira Lei – a de nº 11.114/2005 – no que se refere a terem iniciado, já em 2006, o ensino fundamental a partir dos seis anos de idade, deixando para 2010, o cumprimento da segunda Lei, a de nº 11.274/2006, que ampliou em um ano a duração do Ensino Fundamental.

Uma vez que na cidade de São Paulo se definiu como meta que 100% das crianças sejam alfabetizadas no 2º ano, conforme Portaria nº 5.905/2010 (art. 5º, II) da Secretaria Municipal da Educação Paulista (PMSP, 2010) e que a 5ª meta para o PNE – 2012/2021 encaminhado pelo Executivo — PL 8035/2010 em discussão no Congresso Nacional (BRASIL, 2011) — estabelece que as crianças brasileiras deveriam estar alfabetizadas aos 8 anos de idade, isto pressupõe, a expectativa de que esta modificação legal traga uma qualidade de ensino, que possibilite o irrealizado, até o presente momento, de todos estarem alfabetizados até o final do 3º ano do ensino fundamental.

Assim, considero relevante pesquisar a relação entre a democratização (extensão de anos de escolaridade) e a qualidade de ensino do Ensino Fundamental de Nove Anos, tendo como pressuposto que "qualidade" é tanto expressão como conseqüência da quantidade e nesse sentido, indissociavelmente, efetivam a democratização do ensino. E, desta forma: a pesquisa tem o objetivo de oferecer elementos para a verificação se o Ensino Fundamental de 9 Anos constitui estratégia política para a melhoria da qualidade do ensino fundamental brasileiro.

# Objetivo deste estudo

Identificar mudanças na qualidade de ensino da rede paulistana e na unidade escolar objeto de pesquisa pela *escrita* realizada pelas crianças em produções de textos, tanto as do 3º ano, como das crianças das 4ª séries; e, assim, começar a verificar diferenças entre Ensino Fundamental de 8 anos e a do Ensino Fundamental de 9 anos.

Ao analisar duas produções elaboradas por estudantes do 6º ano (5ª série do Ensino Fundamental de 8 anos) Adriana Santos Batista (2012) assevera que a escrita resultante do Ensino Fundamental é um resquício de texto do qual só se reconhece o formato. Como professor da rede municipal de São Paulo concordo com a autora: o tipo de escrita que estamos alcançando com uma apropriação simbólica de padrões de ensino não parece ter como direção o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, e sim sua necessidade de se prender a algo previamente dado.

A situação é preocupante, pois como conclui Batista (2012) a ausência, ou a pouca existência de uma base escrita consistente priva as crianças e adolescentes de, ao escrever, ultrapassar a sombra dos modelos ensinados. Como argumenta a Professora Claudia Rosa, guardando as proporções, quando encontramos uma escrita ela é a escrita cosmética, já que *é inócua e não um ato que transmuda*. "Esmagados" tanto pelas demandas, internas e externas à escola, daqueles que pedem a produção de textos, *quanto pelo opaco sistema linguístico-discursivo no qual o escrito se tece*,

nossas crianças e adolescentes no processo de aprender a escrever tentam maquiar uma superfície com palavras de modo a torná-la bela aos olhos de quem se dignificar de a ler (RIOLFI, 2011).

Na rede municipal de São Paulo, os passos para esta situação são delineados pela discussão realizada por Thomas Massao Fairchild (2012), que evidencia a adoção das perspectivas dos gêneros discursivos (ou textuais). E, *assim para ler e escrever textos, tornou-se comum a escolha de um determinado grupo de gêneros com os quais os alunos teriam contato no decorrer do ano para que fossem capazes de reconhecê-los e produzi-los* (BASTISTA, 2012). Da década de 1980 até hoje, dos esquecidos pressupostos dos aspectos de textualidade, tais como coesão e coerência, o ensino da escrita em língua portuguesa, presentes em documentos oficiais como as ***Orientações Curriculares e proposição de expectativas de aprendizagem para o ensino Fundamental*** (PMSP, 2007), tem como primazia a importância do formato do texto ser ou estar ou não adequado às características dos gêneros ensinados. É neste Ensino Fundamental, com tal *escrita*, até 2015 de 8 e de 9 anos, que propõe-se a observação da *escrita* (produções de texto) como característica, uma qualidade, que possa ser elemento de verificação da obtenção de melhoria ou não do ensino fundamental.

# O estudo e suas circunstâncias

Este estudo é qualitativo, e apesar da presença de elementos quantitativos, não procura validade estatística, pois, entre outras considerações, não apresenta precisão na amostragem e nem exame prévio da independência das variáveis envolvidas; porém, busca caracterísiticas, qualidades, para a verificação da qualidade do Ensino Fundamental, e, especificamente, para uma comparação da qualidade entre Ensino Fundamental de 8 Anos e o Ensino Fundamental de 9 Anos.

Para tanto, para examinei a produção de texto de 14 crianças, das quais 8 são do ensino de 9 anos e 6 do ensino de 8 anos. Analisei 3 tipos diferentes de textos: *espontâneo*, no qual a criança recebeu uma folha em branco e pode escrever livremente; e *não espontâneo*, no qual a criança recebeu uma folha em branco e tinha que escrever um texto em que os personagens apresentassem alguma relação com os personagens da Turma da Mônica (só e somente só este direcionamento, sem nenhuma outra exigência ou critério). Decidi que, sem amparo em nenhum estudo, para a escrita de cada texto, a criança teria uma hora/aula (45 minutos), período que é bastante característico dos tempos escolares brasileiros.

As produções de texto *espontâneo* ocorreram nos dias 18, 19, 22 e 24 de outubro, as de texto *não espontâneo* nos dias 23, 24 e 29 de outubro de 2012. Os momentos foram os possíveis dentro da grade de horários de cada turma e a minha disponibilidade, isto acarretou que nem todas as crianças pudessem participar das duas rodadas de produções de textos idealizadas no início do estudo.

Foram envolvida as três 4$^{as}$ séries (ensino de 8 anos) da escola, que denominei 4ª X, Y e Z. Turmas regulares de uma EMEF (Escola Municipal de Ensino Fundamental), que como atividade lúdica só vivenciam o recreio, que é o momento destinado ao lanche e às brincadeiras, num período de 20

minutos. Também, foram envolvidos os três 3$^{os}$ anos (ensino de 9 anos), dos quais dois foram denominados 3º S e 3º T, turmas regulares, como das 4$^{as}$ séries. E o 3º R, uma turma que foi mantida a mesma do 2º para o 3º e que eu, como professor polivalente, tentei trabalhar com as práticas e conceitos da Educação Infantil, com a preocupação de alcançar uma apropriação simbólica de padrões de ensino que a direção contemplasse o desenvolvimento integral da criança. Por isso, denominei a "minha" turma como turma de referência, com a hipótese da constatação de melhorias alcançadas não detectadas nas outras turmas. Sem nenhuma ilusão foi considerado que todas as crianças tinham os mesmos ou as mesmas professoras especialistas, as crianças são aparentadas, moradoras do mesmo bairro, pertencendo à mesma realidade, em toda a sua totalidade e complexidade.

Da minha turma trabalhei com crianças em que já era sabida a produção de textos "aceitáveis", solicitei às professoras de cada outra turma que, fossem escolhidos os melhores "escritores", meninos ou meninas, numa tentativa de evitar o relatado por Batista (2012): textos que caracterizassem uma escrita colada a modelos estipulados e a pouca precisão no traçado, ou textos previamente apoiados em modelos, seja na forma de moldura ou pela reprodução de outras propostas do cotidiano escolar. Esta opção foi uma tentativa de minimizar grandes estragos na percepção da *escrita* como uma característica de comparação entre dois momentos da educação brasileira.

## As opções deste estudo para comparação da *escrita* (produção de texto)

A Professora Cláudia Riolfi (e grupo) trabalha com estudos e pesquisas preocupados, entre várias responsabilidades e curiosidades científicas, em responder como formar novas gerações para que possam se servir do conhecimento universal para escrever textos que coloquem no mundo a invenção de sua singularidade (RIOLFI, 2012, p. 10). Ela apresentou como sugestão, que aceitei, para a comparação pretendida, *uma análise dos "erros" ortográficos dos textos*.

O objetivo da análise dos "erros" e acertos ortográficos propostos por Luiz Carlos Cagliari (1993, p.137-146) não é só mostrar como e por que as crianças os cometem, mas, também, oferecer às professoras e aos professores uma amostragem útil na análise dos erros contidos nos textos de seus e suas estudantes. Neste estudo os resultados obtidos na análise dos "erros" e acertos são elementos de comparação entre os ensinos de 8 e 9 anos.

## Os resultados obtidos dos "erros" ortográficos

Para cada análise tive uma conversa com a criança escritora para que ela pudesse deixar claro o que queria escrever, só depois de obter estas observações é que procedi às análises; apresento a data em que foi realizada a produção, reforço o "tipo" de texto (*espontâneo* ou *proposto*), a cada criança atribuí um número (de 1 a 14), e especifico o ano/série (4ª X, Y e Z, e 3º S, R e T) e o *tempo de permanência da criança na Educação Infantil* (abreviado por TdEI e em anos, pela

importância que foi obtendo ao longo do estudo).

Seguindo Cagliari (1993), analisei e os seguintes grupos de "erros", e são numerados de 1 a 11: *a transcrição fonética*, erro 1, (abreviado por TF nos quadros dos resultados obtidos), uma transcrição fonética da própria fala; o *uso indevido de letras*, 2, (UIL), a criança escolhe uma letra possível na representação de um som de uma palavra quando a ortografia usa outra letra; a *hipercorreção*, 3, (H), a criança já conhece a forma ortográfica de determinadas palavras e sabe que a pronúncia destas é diferente e passa a generalizar esta forma de escrever; a *modificação da estrutura segmental das palavras,* 4, (MESP), "erros" ortográficos que não refletem uma transcrição fonética e nem se relacionam com a fala; a *juntura intervocabular e segmentação*, 5, (JIS), quando a criança começa a escrever costuma juntar todas as palavras, seguindo critérios próprios que ela considera em sua análise da fala e a segmentação devido à acentuação tônica das palavras (aqui acrescentei as repetições indevidas que são assemelhadas a segmentações); a *forma morfológica diferente*, 6,(FMD), variedade dialetal usada pela criança que a dificulta no uso aceito da forma ortográfica; a *forma estranha de traçar as letras*,7, (FETL), erros causados pelas dificuldades da escrita cursiva; o *uso indevido de letras maiúsculas e minúsculas,*8,(UILMN); o *acento gráfico*, 9, (AG); os *sinais de pontuação*, 10, (SdP) (aqui acrescentei a marcação ou não de parágrafos); os *problemas sintáticos*, 11, (PSi), "erros" que revelam problemas de natureza sintática (aqui acrescentei esquecimentos de palavras e frases); e considerei, principalmente, para facilitar a comparação, tudo o que não fosse erro como acerto.

Os resultados reforçam o afirmado por Cagliari (1993, p. 146): "*É preciso deixar os alunos escreverem textos livres, espontâneos, contarem história como quiserem. É nesse tipo de material que vamos poder encontrar elementos que mostram as reais dificuldades e facilidades dos alunos no aprendizado da escrita"*. Assim, foi considerado que, o texto *não espontâneo* mantém esta intenção, mas é restritivo ao solicitar que a produção esteja relacionado com a Turma da Mônica; e criou dificuldades além daquelas que a criança teria se o fosse espontâneo; e é notável, como aparece a marca do gênero como objeto de ensino pelos vários "era uma vez" introdutórios, como algo *quase* obrigatório para que a criança pudesse iniciar a narrativa.

Devido o propósito deste artigo ser uma comunicação científica, fiz a opção de apresentar dois exemplos de produções de textos analisados ( *a) espontâneo* e *b) não espontâneo*), e em seguida apresento *c) os resultados gerais e síntese das análise dos "erros"*. Em livro, em fase de edição, a ser lançado ainda no primeiro semestre de 2013 estarão disponíveis todas as produções de textos e suas análises, em artigo no qual analiso a reescrita de algumas produções de textos das crianças. Nos exemplos, a seguir, os números sobrescritos se referem aos "erros" considerados, seguindo a numeração de 1 a 11 já estipulada.

**a) exemplo de análise de texto *espontâneo***

| **Criança**: | **Texto:** | **Data** | **Ano/Série** 3º | **TdEI (anos) =** |
|---|---|---|---|---|
| 1 | espontâneo | 18/10/2012 | S | 5 |

**Título:** Hora de ficar doente.

1 No mês de agosto foi o aniversário do meu pai.

2 Nós fizemos um churasco[2] para ele com tudo que é

3 carne [e][11] ele gostou muito. No outro dia eu fiquei muito

4 doente [,][10] com a bronquiti[1] asmatica[9] avançada e

5 eu e minha mãe fomos a[11] médico e demoramos

6 muito para chegar,[10] Nós passamos ao[11] mecador[4]

7 para comprar algumas coisas[11].

**Tabela 1. Síntese da análise dos "erros" para a produção de texto espontâneo para a criança 1.**

| Palavras e SdP | TF | UIL | H | MESP | JIS | FMD | FETL | UILMM | AG | SdP | PSi | Totais | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | Erros | Acertos |
| 67 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 4 | 10 | 57 |

**b) exemplo de análise de texto não *espontâneo***

| **Criança**: | **Texto:** não | **Data** | **Ano/Série** | **TdEI (anos) =** |
|---|---|---|---|---|
| 1 | espontâneo | 29/10/2012 | 3º S | 5 |

**Título:** Dia maluco!!!

1 Um certo dia no parque tinha duas menininhas

2 brincando muito[,][10] o nome delas era Mônica e Magali,[10]

3 Cada uma tinha um bichinho diferente [,] de uma era

4 um coelhinho chamado Sansão e [da outra era][11] um gato chamado

5 mingal[8]. No dia seguinte as duas foram a escola [e][11] a

6 *Mônica teve um problema que a camiseta não entrava*[11]

7 e a *Magali teve o problema que o gato dela fugiu*[11] [,]

8 então [,] ela ligou para a Mônica *para ajudar ela a en-*[11]

9 *contrar o gatinho* e as duas foram rápido e

10 andaram, andaram, e andaram e não o

11 encontraram. algum[8] tempo depois acharam o mingau[8]

12 Todo[8] sujo[.][10] magali[8] chegou em casa com muita

13 presa[2] para dar um banho no gato. Já era

14 Halloween [e][11] tinha uma festa na escola

15 e as duas garotinhas foram para a festa

16 fantasiadas de bruxa[11].

**Tabela 2. Síntese da análise dos "erros" para a produção de texto não espontâneo para a criança 1.**

| Palavras e SdP | TF | UIL | H | MESP | JIS | FMD | FETL | UILMM | AG | SdP | PSi | Totais | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | Erros | Acertos |
| 153 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 6 | 7 | 19 | 134 |

**c) resultados gerais e síntese das análise dos "erros"**

Nas tabelas a seguir, além do TdEI, temos: a qual Ensino Fundamental (abreviado por EF) a criança pertence, ou de 8 ou 9 anos; e as produções de textos são abreviadas por *esp* para espontâneo e *prop* para não espontâneo.

**Tabela 3 – Análise dos "erros" "ortográficos"**

| Criança | TdEI anos | EF | Turma | Texto | "Erros" ortográficos | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | TF | UIL | H | MESP | JIS | FMD | FETL | UILMM | AG | SdP | PSi |
| 1 | 5 | 9 | 3ºS | esp | *1* | *1* | *0* | *1* | *0* | *0* | *0* | *0* | *1* | *1* | *3* |
| 1 | 5 | 9 | 3ºS | prop | *0* | *1* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *5* | *0* | *6* | *7* |
| 2 | 0 | 9 | 3ºS | esp | *2* | *3* | *1* | *0* | *0* | *0* | *3* | *4* | *0* | *3* | *4* |
| 3 | 0 | 9 | 3ºT | prop | *2* | *0* | *0* | *1* | *0* | *0* | *0* | *0* | *4* | *0* | *3* |
| 3 | 0 | 9 | 3ºT | esp | *4* | *0* | *0* | *10* | *1* | *1* | *0* | *1* | *2* | *1* | *16* |
| | | | | | | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4 | 0 | 9 | 3ºR | esp | *0* | *1* | *0* | *1* | *0* | *0* | *0* | *0* | *1* | *1* | *3* |
| 4 | 0 | 9 | 3ºR | prop | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *0* | *22* | *2* | *5* | *12* |
| 5 | 3 | 9 | 3ºR | esp | *4* | *2* | *0* | *2* | *1* | *0* | *0* | *25* | *3* | *18* | *7* |
| 5 | 3 | 9 | 3ºR | prop | *3* | *0* | *4* | *1* | *4* | *1* | *0* | *27* | *12* | *11* | *11* |
| 6 | 2 | 9 | 3ºR | prop | *4* | *15* | *0* | *6* | *14* | *0* | *0* | *20* | *4* | *28* | *10* |
| 7 | 2 | 9 | 3ºR | esp | *3* | *4* | *0* | *11* | *5* | *0* | *0* | *3* | *4* | *14* | *10* |
| 7 | 2 | 9 | 3ºR | prop | *6* | *5* | *5* | *17* | *2* | *0* | *0* | *22* | *6* | *14* | *17* |
| 8 | 5 | 9 | 3ºR | esp | *0* | *0* | *0* | *3* | *0* | *0* | *0* | *2* | *0* | *2* | *8* |
| 8 | 5 | 9 | 3ºR | prop | *2* | *0* | *0* | *3* | *0* | *0* | *0* | *2* | *0* | *3* | *4* |

**Tabela 4 – Análise dos "erros" "ortográficos"**

| Criança | TdEI anos | EF | Turma | Texto | "Erros" ortográficos | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | TF | UIL | H | MESP | JIS | FMD | FETL | UILMM | AG | SdP | PSi |
| 9 | 1 | 8 | 4ªX | esp | *1* | *0* | *0* | *6* | *0* | *1* | *0* | *3* | *6* | *12* | *10* |
| 9 | 1 | 8 | 4ªX | prop | *3* | *0* | *0* | *2* | *0* | *0* | *0* | *4* | *2* | *6* | *1* |
| 10 | 1 | 8 | 4ªX | esp | *0* | *0* | *0* | *1* | *2* | *0* | *0* | *5* | *0* | *9* | *1* |
| 10 | 1 | 8 | 4ªX | prop | *1* | *0* | *5* | *0* | *0* | *0* | *0* | *12* | *0* | *17* | *10* |
| 11 | 1 | 8 | 4ªY | esp | *3* | *0* | *0* | *5* | *0* | *0* | *0* | *19* | *5* | *6* | *8* |
| 11 | 1 | 8 | 4ªY | prop | *6* | *0* | *0* | *6* | *3* | *0* | *0* | *15* | *5* | *2* | *7* |
| 12 | 1 | 8 | 4ªY | esp | *4* | *9* | *0* | *21* | *5* | *0* | *19* | *3* | *4* | *7* | *5* |
| 12 | 1 | 8 | 4ªY | prop | *13* | *7* | *1* | *23* | *7* | *0* | *4* | *24* | *13* | *11* | *15* |
| 13 | 1 | 8 | 4ªZ | esp | *0* | *0* | *0* | *2* | *1* | *0* | *0* | *1* | *1* | *1* | *1* |
| 14 | 3 | 8 | 4ªZ | esp | *0* | *0* | *0* | *1* | *0* | *0* | *0* | *1* | *5* | *8* | *3* |
| 14 | 3 | 8 | 4ªZ | prop | *2* | *0* | *0* | *2* | *3* | *0* | *0* | *3* | *1* | *9* | *6* |

# Interpretação dos resultados para os "erros" ortográficos

Pensando numa ponderação entre palavras, sinais de pontuação (SdP), os "erros" e acertos e uma possível porcentagem destes podemos estabelecer, a seguir, o quadro com uma classificação de "sucesso". Pela distribuição obtida podemos afirmar que não se verifica diferenças entre a *escrita* (produções de textos) do ensino de 8 ou de 9 anos.

Sempre com as devidas ponderações, podemos notar que, como tendência, quanto maior o tempo que a criança teve de Educação Infantil (TdEI), melhor é o seu desempenho para escrever.

**Tabela 5 – Classificação das crianças pelos "erros"**

| Classificação | Criança | TdEI anos | EF | Turma | Texto | Totais | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Erros | Palavras e SdP | Acertos |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1º | 8 | 5 | 9 | 3ºR | prop | 14 | 230 | 216 |
| 2º | 8 | 5 | 9 | 3ºR | esp | 15 | 232 | 217 |
| 3º | 4 | 0 | 9 | 3ºR | esp | 7 | 107 | 100 |
| 4º | 13 | 1 | 8 | 4ªZ | esp | 7 | 66 | 59 |
| 5º | 1 | 5 | 9 | 3ºS | prop | 19 | 152 | 133 |
| 6º | 1 | 5 | 9 | 3ºS | esp | 10 | 67 | 57 |
| 7º | 9 | 1 | 8 | 4ªX | prop | 18 | 116 | 98 |
| 8º | 14 | 3 | 8 | 4ªZ | prop | 26 | 123 | 97 |
| 9º | 9 | 1 | 8 | 4ªX | esp | 39 | 167 | 128 |
| 10º | 14 | 3 | 8 | 4ªZ | esp | 18 | 77 | 59 |
| 11º | 2 | 0 | 9 | 3ºS | esp | 20 | 85 | 65 |
| 12º | 10 | 1 | 8 | 4ªX | esp | 18 | 66 | 48 |
| 13º | 4 | 0 | 9 | 3ºR | prop | 41 | 146 | 105 |
| 14º | 10 | 1 | 8 | 4ªX | prop | 45 | 130 | 85 |
| 15º | 7 | 2 | 9 | 3ºR | esp | 54 | 118 | 64 |
| 16º | 3 | 0 | 9 | 3ºT | esp | 36 | 73 | 37 |
| 17º | 3 | 0 | 9 | 3ºT | prop | 13 | 24 | 11 |
| 18º | 5 | 3 | 9 | 3ºR | esp | 62 | 112 | 50 |
| 19º | 11 | 1 | 8 | 4ªY | prop | 44 | 78 | 34 |
| 20º | 5 | 3 | 9 | 3ºR | prop | 74 | 130 | 56 |
| 21º | 7 | 2 | 9 | 3ºR | prop | 94 | 151 | 57 |
| 22º | 12 | 1 | 8 | 4ªY | prop | 118 | 185 | 67 |
| 23º | 12 | 1 | 8 | 4ªY | esp | 77 | 109 | 32 |
| 24º | 11 | 1 | 8 | 4ªY | esp | 46 | 63 | 17 |
| 25º | 6 | 2 | 9 | 3ºR | prop | 101 | 130 | 29 |

# Considerações finais

Como se tratou de estudo preliminar qualitativo para verificar se a escrita é representativa como uma qualidade, a tal ponto que possa ser utilizada como elemento de comparação entre dois momentos do ensino fundamental brasilerio, na análise dos "erros" foram permitidas subjetividades que, para a continuidade da pesquisa, precisarão receber um tratamento com maior rigor acadêmico.

Para o momento, o encaminhamento possível é a necessidade de que este estudo precisa de uma *quase* repetição e uma ampliação. Só será possível uma *quase* repetição, pois não haverá mais na rede municipal de São Paulo 4$^{as}$ séries, e a comparação ocorrerá com crianças na 5ª série do ensino de 8 anos, com crianças do 4º ano do ensino de 9 anos; e a ampliação se dará pela *comparação* de crianças do 3º e do 4º ano do ensino de 9 anos. Contudo, na próxima oportunidade será interessante uma aproximação maior com todos os professores e as professoras que se

deixarem envolver nas comparações e tomar como modelo ou sugestão a *atividade inspiradora* (RIOLFI, 2008, p. 173 – 174), seguindo de perto os dez passos *do Um exemplo de percuso diagnóstico* (RIOLFI, 2008, p. 163 – 171) e quem sabe, ir além da *comparação* e ampliar o investimento necessário para ajudar a melhoria das crianças e adolescentes envolvidos e, por certo, contribuir para difundir uma nova possibilidade de prática escolar.

E concluindo, gostaria de elencar que:

a) este estudo mostrou que, para uma dada escola da rede municipal de São Paulo, não há grandes diferenças na produção de textos de crianças pertencentes ao atual ensino de 9 anos em relação às crianças do ensino de 8 anos que deixará de existir.

Sabendo que a realidade escolar apresenta-se bastante assemelhada em toda a rede municipal, este fato permite questionar: fará sentido ou há justificativas convicentes para o estabelecimento dos 3 primeiros anos do Ensino fundamental como o Ciclo de Alfabetização, diretamente associada, tanto à meta de 100% das crianças alfabetizadas no 2º ano, conforme Portaria nº 5.905/2010 (art. 5º, II) da Secretaria Municipal da Educação Paulista (PMSP, 2010), como à 5ª meta para o PNE – 2012/2021 encaminhado pelo Executivo (PL 8035/2010 em discussão no Congresso Nacional (BRASIL, 2011)? Fará sendido a Medida Provisória Nº 586, de 8 de novembro de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa?

E, mesmo que o estudo nos forneça apenas tendências, sabendo não haver grandes diferenças nas apropriações das crianças, qual será o sentido ou justificativa para reter crianças neste suposto ciclo de alfabetização? Pois, não será surpresa, que esta nova divisão do Ensino Fundamental, devolva a muitos saudosistas a certeza das benéfices da reprovação.

b) este estudo também mostrou que há uma tendência de as crianças, com maior tempo de Educação Infantil, apresentarem uma melhor escrita que àquelas que frequentam menor tempo de Educação Infantil. E pode-se perguntar: Por que não é dado, na educação brasileira, o devido valor ao lúdico, ao brincar e às brincadeiras, de uma educação no ensino fundamental que se aproxime das propostas da Educação Infantil?

# Referências


**Legislação e documentos governamentais:**

BRASIL. Lei Federal nº.10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10/01/2001.

_____. Lei Federal nº 11.114, de 09de maio de 2005. Altera os arts. 6o, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17/05/2005. (2005).

_____. Lei Federal nº 11.274, 06/02/2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07/02/2006. (2006).

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 8035/2010 e Legislação citada*. Disponível em http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831650.doc. Acesso em abril 2011.

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria Municipal de Educação. Portaria nº 5.905, de 24 de novembro de 2010. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 24/11/2010, Folha 14. (2010).

_____. Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Orientações Curriculares e proposição de expectativas de aprendizagem para o ensino Fundamental**: Ciclo I. São Paulo: SME/DOT, 2007.

_____.Secretaria Municipal de Educação. Portaria nº 5.905, de 24 de novembro de 2010. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**. São Paulo, SP, 24/11/2010, Folha 12. 2010.

**Livros e Artigos:**

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. Educação e Pesquisa. Vol. 37, n. 1, São Paulo, jan./abr. 2011.

AZANHA, J. M. P. **Educação**: Alguns escritos. São Paulo: C. Ed Nacional, 1987.

BATISTA, A. S. Sombras de textos: a escrita no ensino fundamental; In: BARZOTTO, V. H.; RIOLFI, C. R. (Orgs.) *Sem choro nem vela: cartas aos professores que ainda vão nascer*. São Paulo: Paulistana, 2012.

CAGLIARI, Luiz Carlos. Alfabetização & linguistica. 6. ed. São Paulo: Scipione, 1993.

FAIRCHILD, T. M. Velas que não iluminam: texto, gênero e a invenção do professor genérico; In: BARZOTTO, V. H.; RIOLFI, C. R. (Orgs.) *Sem choro nem vela: cartas aos professores que ainda vão nascer*. São Paulo: Paulistana, 2012.

PERES, E. T., NOGUEIRA, G. M.. Ensino Fundamental de Nove Anos: uma análise das contribuições de dissertações e teses defendidas no período de 2006-2010. Revista Contrapontos, Vol. 11 – n. 2 – p. 179-187 / mai-ago 2011.

RIOLFI, C. R. (et al.) Ensino de língua portuguesa. São Paulo: Thomsom Learning, 2008.

RIOLFI, C. R. Lições de Coragem; In: BARZOTTO, V. H.; RIOLFI, C. R. (Orgs.) *O inferno da Escrita*. Campinas: Mercado de Letras, 2011.

RIOLFI, C. R. Idioglossias partilhadas: cartas de amor ao professor que ainda vai nascer; In: BARZOTTO, V. H.; RIOLFI, C. R. (Orgs.) *Sem choro nem vela: cartas aos professores que ainda vão nascer*. São Paulo: Paulistana, 2012.

I Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). cedpaulino@usp.br

**EIXO 5 – EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL DE QUALIDADE, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Educação fundamental de qualidade: o que é qualidade na educação de jovens e adultos?

**Luciana Bandeira Barcelos**[I]

## 1 – Educação fundamental de qualidade: condição essencial à vida humana?

> Cada um é um ser único e diferente dos demais e, ao mesmo tempo, é igual a todos e tem os mesmos direitos. Procuramos demonstrar que os direitos de cada um são direitos de todos. Essa noção essencial valoriza o homem e impõe uma consequência: somos responsáveis pela sociedade em que vivemos. (GENEVOIS, *apud* PINI, ADRIANO, 2011, p.21).

Pensar educação a partir da concepção de homem destacada por Genevois "ser único e ao mesmo tempo diferente dos demais, porém possuidor dos mesmos direitos" implica considerar em sua concepção e organização, a multiplicidade de sujeitos que a integrarão, entendendo que, se "os direitos de cada um, são direitos de todos" e isso "torna-nos responsáveis pela sociedade em que vivemos", é necessário garantir a todos, condições de acesso aos meios que possibilitarão a apropriação da cultura que a humanidade já produziu.

Cabe ressaltar em se tratando de educação, que não basta dar acesso aos meios, mas também garantir condições de permanência e sucesso na utilização da cultura produzida pela humanidade, considerada condição básica para a manutenção da dignidade humana.

Conforme destaca Tavares:

> Os direitos humanos são aqueles direitos que garantem a dignidade da pessoa, independentemente de sua condição de classe social, de raça, etnia, gênero, opção política, ideológica e religiosa, orientação sexual ou qualquer outro tipo. São concebidos também como históricos e universais, pois fazem parte da construção da humanidade e excedem a concepção de Estado e de Nação. (2011, p. 32).

O direito à educação é fruto de necessidades de nosso tempo e da luta de diferentes indivíduos em tempos e momentos distintos. E assume papel primordial na sociedade atual, em que se aceleram os processos de produção do conhecimento e o acesso a educação torna-se condição essencial à vida humana, posto que necessário à vida nesta sociedade. De acordo com Assmann, "a exclusão da educação é uma ameaça direta à sobrevivência [...] Privar alguém de uma educação de qualidade representa hoje um atentado à vida". (1998, p.35).

Isso porque, nas sociedades atuais, mudanças velozmente aceleradas da metade do século passado até a atualidade, produziram conhecimentos que exigem a revisão de modelos conteudistas amparados em conhecimentos estáticos, diante de um mundo altamente tecnológico, em constante transformação. Para viver nesse mundo é necessário aprender continuamente, ou seja, por toda a vida.

Sendo assim, a educação, nessa sociedade, cada vez mais se alicerça no direito como princípio fundamental, não se restringindo a uma etapa da vida — a da escola —, mas se expandindo para o entendimento de que a vida humana é feita de experiências e aprendizados, continuadamente. Por essa lógica de aprendizados continuados, os sujeitos se humanizam, e ativamente participam dessa construção que se faz sobre/com o mundo.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948, documento que se tornou ao longo dos anos referência para a avaliação do grau de respeito de diferentes Nações aos direitos humanos, reconhece no artigo 26, o direito à educação, assim definido:

> Toda a pessoa tem direito à educação [...] A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos.

A educação é declarada direito de todos ao pleno desenvolvimento da personalidade humana, ao reconhecer a igualdade ontológica de todo ser humano, e ao mesmo tempo entendida como necessidade para o fortalecimento dos direitos fundamentais e promoção da melhoria das relações entre as nações.

Em nosso país, apesar de por muito tempo negado a maioria da população, a Constituição Federal de 1988 (C.F. 1988), recupera o conceito de educação como direito público subjetivo, conforme destaca Cury, Baia Horta, Fávero, 2001, p. 26, *apud* Paiva, 2007, p.02:

> A assunção da educação como direito público subjetivo amplia a dimensão democrática da educação, sobretudo quando toda ela é declarada, exigida e protegida [...] O direito público subjetivo auxilia e traz um instrumento jurídico institucional capaz de transformar este direito num caminho real de efetivação de uma democracia educacional.

Ao reconhecer em seu artigo n.205, que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", a C.F. 1988, entende que esse direito, "tem existido como fundamento a ideia de educação como condição necessária, ainda que não suficiente, para se pensar o modelo democrático de sociedade". (PAIVA, 2007, p.03) e a ele "atribui-se papel complementar à melhoria da sociedade". (PAIVA, 2009, p.29).

Em se tratando da educação de jovens e adultos, oferta secundarizada no país, a perspectiva do direito, inaugura para jovens e adultos, no entendimento da autora, "uma nova história na educação

brasileira", ao buscar-se uma concepção de educação de jovens e adultos que compreende não apenas os processos de escolarização formal, mas que se estende por toda a vida e deve considerar em sua execução o reconhecimento e respeito às necessidades, possibilidades, dificuldades e aspirações de sujeitos jovens e adultos.

Tendo a Constituição Federal de 1988, reconhecido a educação como direito de todos a LDBEN, Lei n. 9394/96, refere-se à EJA, em seu artigo 37, a EJA, esclarecendo que:

> Art.37 Será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.
>
> § 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

Nesse sentido, cabe destacar ainda, a mudança efetivada na LDBEN, da denominação Ensino Supletivo para EJA, observada por Soares, 2002, p.12 *apud* Friedrich *et alii*, 2010, p.399:

> A mudança de ensino supletivo para educação de jovens e adultos não é uma mera atualização vocabular. Houve um alargamento do conceito ao mudar a expressão de ensino para educação. Enquanto o termo ensino se restringe à mera instrução, o termo educação é muito mais amplo, compreendendo diversos processos de formação.

Ainda em relação à EJA, o Parecer CNE/CEB n. 11/2000 formula suas diretrizes curriculares e faz um retrospecto da história e de concepções epistemológicas da EJA no país, instituindo limites e conformações, caracterizando-a como:

> [...] modalidade da educação básica nas etapas do ensino fundamental e médio, usufrui de uma especificidade própria que, como tal deveria receber um tratamento consequente. (PARECER CNE/CEB n. 11/2000, p. 2).

Percebe-se, portanto, a disposição constitucional e legal ordinária de garantir justiça social, no tocante ao direito à educação, buscando-se a superação da ideia compensatória, com o reconhecimento do direito e especificidades da modalidade e a busca da equidade.

Mas é preciso lembrar, que "para que o direito se faça prática é necessário mais do que sua declaração legal". (PAIVA, 2007. p.04). Assim, mesmo após seu reconhecimento como direito subjetivo, como um modo de atendimento que possui um jeito próprio de ser, nem sempre políticas e formas de oferta tem respeitado e tomado tal assertiva como princípio educacional na oferta da EJA.

Conforme destaca Bobbio (2004, p.23), "o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-l*os. Trata-se de um problema não filosófico, mas político". Em se tratando da EJA tal situação agrava-se, pois se a educação é

direito essencial à vida humana, para jovens e adultos, trata-se de exigência e condição de exercício de cidadania.

No caso brasileiro, segundo Haddad, Di Pierro,

> A história da educação de jovens e adultos do período de redemocratização [...] é marcada pela contradição entre a afirmação no plano jurídico do direito formal da população jovem e adulta à educação básica, de um lado, e sua negação pelas políticas públicas concretas, de outro. (2000, p. 119).

Ou seja, evidencia-se a necessidade de "proteção" aos direitos conquistados, sob pena de sua não efetivação. Sendo o público da EJA formado por jovens e adultos que têm como característica principal a diversidade, descontinuidade e fragmentação de sua vida escolar, torna-se necessária a busca de alternativas que possibilitem um melhor atendimento a esses sujeitos. Parafraseando Freire (1983), uma educação que possibilite aos alunos estar no mundo, sabendo-se nele, sendo capazes de refletir sobre o contexto que os envolve e de situar-se nesse contexto, educando-se e humanizando-se, na busca por uma sociedade mais humana e solidária.

Conforme destaca Andrade (2008, p. 55):

> A educação é um imperativo da vida humana [...] é uma realidade que se impõe se — e somente se — quisermos ter uma vida verdadeiramente humana, que é, em suma, uma resposta ao chamado a sermos mais humanos, tendo em vista nossa condição de inacabamento.

Afinal, o homem é o único ser que não nasce totalmente programado, mas necessita apropriar-se do conhecimento historicamente construído para tornar-se um ser humano-histórico, construção que efetiva em sua relação com o outro. Daí advém "a força imperiosa que a educação exerce em nosso processo de humanização" (ANDRADE, 2008, p.55), posto que o homem, como ser inacabado, precisa educar-se, para nesse processo, humanizar-se.

O homem está sempre chamado a ser mais, a ir além do que lhe foi inicialmente proposto, e essa possibilidade, anima e impulsiona os jovens e adultos que ao escolherem trilhar novamente o caminho da escola, "explicitam singelamente seu sentimento de inconclusão como humanos e tornam-se seres buscantes, homens e mulheres que rastreiam os parcos caminhos de humanização hoje existentes em nosso mundo". (CARBONELL, 2012, p.18), o que ratifica a importância das ações que desenvolvemos nos espaços de oferta da EJA.

Tal assertiva vai ao encontro do pensamento freireano, que justifica a necessidade de permanente autoconstrução, por sermos "seres inconclusos", inacabados, com possibilidade de transformação. Ainda segundo Freire (1997, p. 55), "o inacabamento do ser ou sua inconclusão é próprio da experiência vital. Onde há vida, há inacabamento".

Essa característica, a incompletude, define o ser humano e caracteriza sua necessidade de saber, de aprender, continuamente, por toda a vida. A consciência de seu inacabamento faz o homem ter esperança de que esse aprender, que se estende pela vida, possa ajudar a transformá-la. A

consciência da incompletude produz esperança e reafirma a consciência do sentido e da importância do educar.

# 2 – O CEJA, situando a oferta no cenário educacional

Os antigos Centros de Estudos Supletivos (CES), atuais Centros de Estudos de Jovens e Adultos (CEJAs), são unidades escolares da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, que atendem a modalidade de educação de jovens e adultos, nos níveis fundamental e médio, por meio de ensino semipresencial, preveem avanços sequenciados de módulos, sem caráter de seriação.

Foram criados no início dos anos 1970, em plena ditadura militar, quando princípios como "conscientização e participação" (SOARES, 1996) deixavam de fazer parte do ideário da educação de jovens e adultos, então impregnado pelo tecnicismo educacional, caracterizado pela excessiva centralização na metodologia, e na finalidade última da educação: servir ao mercado de trabalho.

Mais uma vez, a escola é considerada espaço de transmissão do conhecimento dominante e economicamente necessário ao momento, desconsiderando-se características pessoais dos indivíduos que a integrariam.

Criava-se um modelo contraditório ao oportunizar um espaço de atendimento individual que permitia, ao professor, olhar particularmente o aluno, observando deficiências e necessidades, ao mesmo tempo em que se exigia que esse mesmo professor o inserisse em um padrão previamente determinado, nem sempre adequado, que desconsiderava a trajetória anterior de cada um, sujeitos em maioria oriundos de formação escolar, conforme destaca Souza (2000, p. 3), "marcada por problemas de seletividade, descontinuidade e fraturas", o que gerou uma série de inquietações no espaço escolar, entre professores e alunos.

Tais inquietações, aliadas às modificações legais, levam a tentativas de superação do modelo tradicional do CEJA, o mecanismo leva o módulo, estuda, tira dúvidas e faz prova, instituindo-se práticas diversificadas de atendimento, na busca pela melhoria da qualidade do ensino ofertado nesse espaço, e a questionamentos sobre o que seria qualidade de ensino na educação de jovens e adultos.

Se a Lei n. 5692/71 enfatizava o ensino supletivo com caráter de suplência, voltado para carências e para um passado de insucesso escolar, apoiando-se na ideia de que existe uma idade apropriada para aprender, na nova LDBEN a educação, assumida desde a Constituição Federal de 1988 como direito de todos, garante a todos o direito ao ensino fundamental. Para jovens e adultos, o direito à educação, doravante assumido como dever do Estado, tem desenho próprio, que respeita as características do público a quem atende, nos termos da LDBEN, compreendida como modalidade da educação básica, que usufrui de uma especificidade própria, uma feição especial, uma medida dentro de uma forma própria de ser.

Ao tempo em que políticas nacionais para a EJA tomaram vigor e passaram a constituir dever do Estado em defesa do direito à educação, tomar a proposta que se vive neste CEJA como objeto de

estudo significa mergulhar em profundidade na compreensão do seu fazer. Esse mergulho implica na avaliação de suas práticas, em busca da revelação de indícios de *qualidade* no atendimento, incluindo dados de sucesso dos matriculados nessa modalidade de oferta, em um conjunto de indicadores que possam diagnosticar qualidade de ensino na EJA.

# 3 – Em busca de um conceito de qualidade na EJA

É possível dizer que um dos maiores desafios da educação brasileira na atualidade é promover a melhoria da qualidade de ensino oferecido nas escolas públicas, ou seja, promover a garantia do direito, por mim entendida como garantia de acesso, permanência e sucesso. Parafraseando Oliveira, Araújo (2005), a efetivação de uma escola que consubstancie, de fato, um projeto de emancipação e inserção social, que tenha como pressuposto, "um ensino básico de qualidade para todos e que não (re)produza mecanismos de diferenciação e de exclusão social".

Após um período inicial de expansão do sistema educacional, com a ampliação do acesso e a quase universalização do ensino fundamental, estamos diante de novos desafios: continuar garantindo acesso; estender a obrigatoriedade às demais séries da educação básica e modalidades; possibilitar condições de permanência e de sucesso escolar— situações diretamente ligadas à qualidade de ensino oferecido pelos sistemas públicos. Além disso, temos outro desafio, a promoção do regime de colaboração entre os entes federados, missão árdua, haja vista a imensa desigualdade que caracteriza o país.

Embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça no parágrafo VII, do artigo 206, "a garantia de qualidade" de ensino, e a LDBEN n. 9394/96 também o faça no artigo 3º, inciso IX, ao declarar que "o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] garantia de padrão de qualidade" e no art.4, inciso IX assegurar "padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem", não existem parâmetros nas leis que definam a qualidade em relação à educação brasileira.

A Constituição Federal garante ainda no artigo 208, inciso VII, que esse atendimento deve ser efetivado "em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" e a LDBEN ratifica tal preceito nos mesmos termos, no art. 4, inciso VIII.

Mas, embora defina que a educação pública dever ser de qualidade, a legislação brasileira não estabelece de forma precisa em que consiste essa qualidade. Segundo Oliveira, Araújo (2005, p.17):

> [...] se a legislação brasileira incorporou o conceito de qualidade do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, essa incorporação não foi suficiente para estabelecer de forma razoavelmente precisa em que consistiria ou quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro, o que dificulta bastante o acionamento da justiça e, caso de oferta de ensino com má qualidade. Afinal, como caracterizar um ensino com ou sem

qualidade, se não há parâmetros para o julgamento?

Essa inconclusão legal[1], aliada a polissemia de sentidos que caracteriza o termo qualidade, torna necessária maior compreensão do significado atribuído pelos diferentes sujeitos ao termo qualidade na educação e suas implicações nos processos escolares, considerando-se que qualidade é um conceito cujo valor é socialmente construído e está intrinsecamente ligado a uma concepção de sociedade e consequentemente de educação.

Por vivermos em um mundo altamente heterogêneo, com diversos interesses em disputa e consequentemente diversos modos de pensar, muitas serão as definições possíveis de serem atribuídas ao termo qualidade, possibilitando a transformação do discurso da qualidade em um discurso híbrido, onde posições divergentes convivem mesmo em momentos de atualização de conceitos.

Segundo Demo "qualidade aponta para a dimensão da intensidade, tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para o *ser* do que para o *ter*". (2009, p.11). Qualidade liga-se à ação humana, sempre incontrolável e inconstante, capaz de se sobrepor ao anteriormente fixado, de agir contra os efeitos de um poder totalizante e englobante. Qualidade implica participação e compromisso, oportunidade de desenvolver potencialidades e a capacidade de ser sujeito de sua própria ação.

Nesse sentido, oferecer uma educação de qualidade a sujeitos jovens e adultos, implica conhecer sua realidade e reconhecer necessidades, possibilidades e aspirações, incluindo-os nesse processo. E nos impõe a necessidade de pensar a educação de jovens e adultos não para os sujeitos jovens e adultos, mas sim, com os sujeitos jovens e adultos, situação que Freire apontava ainda na década de 1960.

Ao vincular educação e qualidade de ensino, termos abrangentes e complexos, é preciso considerar que sua definição dependerá do contexto político em que se estabelecerem as finalidades da ação educativa. Logo, verificar se os resultados obtidos pelos alunos do CEJA denotam qualidade nos processos oferecidos, decorrentes de práticas pedagógicas instituintes, ou seja, tentar identificar se as práticas instituintes desenvolvidas no CEJA evidenciam avanços em direção à efetivação do direito e as relações que essas práticas têm com a chamada qualidade de ensino, implica tentar compreender o termo qualidade ao longo da historia da educação brasileira, tanto do ponto de vista histórico, quanto político, a fim de poder analisar os dados obtidos e situações observadas no percurso da pesquisa, de forma contextualizada, entendendo que todo conceito polissêmico parte de uma concepção de mundo, de sociedade, de educação.

Qualidade é um dos conceitos mais disputados da atualidade, sendo a palavra de ordem no discurso da escola, utilizada para legitimar o que a sociedade espera de sua atividade. No dizer de Assmann:

> No futuro ninguém sobreviverá, em meio à competitividade crescente do mercado, sem aquela educação fundamental que lhe entregue os instrumentos para uma capacitação de alfabetizado

> flexível, apto para adaptar-se a mercados de trabalho cada vez mais flexíveis. No fundo, é a isso que se refere à questão da qualidade. E é também para isso que convergem os interesses do empresariado numa universalização da educação básica. (1998, p.186).

Ou seja, sob o discurso da qualidade subsistem as intenções da sociedade atual acerca da ação educativa. Se nossa opção é buscar uma sociedade mais justa e mais humana, precisamos pensar essa qualidade para além do proposto, a simples análise tempo/custo/efetividade, que parafraseando OLIVEIRA (2007, p.33) considera como indicador de qualidade na educação "apenas resultados de produto, difundindo a ideia de que os processos educacionais não são importantes", o que implica analisar o contexto em que se desenvolve a ação educativa, buscando entender seus objetivos e condições de efetivação, para então tentar qualificá-la, tendo por base uma configuração que considere, além das condições de efetivação, a atuação dos sujeitos e os processos envolvidos na construção de uma escola dita de qualidade.

Pensar a questão da qualidade de forma diversa nos impõe a necessidade de dar-lhe um rumo diferente do atual, tentando retomar um território já ocupado e "libertá-la para outros sentidos". (ASSMANN, 1998, p.187), ligados à práxis humana, a capacidade humana de pensar e agir. Nesses "outros sentidos", os indicadores de resultados representariam apenas uma das dimensões do conceito, e não sua totalidade. Conforme Oliveira (2007), o conceito de qualidade poderia ser definido a partir de três dimensões: resultados, insumos e processos.

A dimensão resultados estaria ligada à questão do fluxo escolar e aproveitamento do ensino, a dimensão insumos, às condições em que se efetivam os processos escolares, abrangendo questões financeiras, de infraestrutura, sociais, etc., reconhecendo a diversidade que caracteriza os espaços escolares, e a dimensão processos, "a procedimentos analíticos que sejam capazes de valorar os processos no interior da escola". (OLIVEIRA, 2007, p.34), sejam eles de ensino e aprendizagem, gerenciais e relacionados ao clima escolar, identificados como capazes de influenciar positivamente a efetivação de uma escola de qualidade, na contramão do que preconizam as propostas do mercado, que focam apenas nos resultados, desconsiderando os demais fatores que influenciam a qualidade escolar.

Retornando ao ideário freireano, conforme destacado por Coimbra, Oliveira:

> Qualidade significa acesso para todos, caminho ainda longo a ser trilhado. Qualidade significa respeito. Respeito pelo outro, com o outro. Esse outro não é um ser abstrato, mas o sujeito concreto que vive, sofre, ama e se move no compromisso com a transformação social [...] Qualidade (grifo meu) implica democracia e liberdade, condições indispensáveis para a leitura de mundo freireana. [...]implica (grifo meu) diálogo com respeito as diferenças de ideias e posições, quanto a necessidade humana de comunicação social". (2011, p.79).

Ou seja, pensar uma educação de qualidade está muito além de condicioná-la aos ditames do mercado econômico, que veem apenas os resultados desse processo. Pensar uma educação de qualidade implica compromisso com os sujeitos que habitam o ambiente escolar, que constroem e reconstroem suas vidas nesse ambiente. No dizer de Freire (*apud* COIMBRA, OLIVEIRA, 2011, p.83), "um compromisso social assumido em busca de uma sociedade menos excludente e mais

humanizada".

Segundo Oliveira, Araújo, podemos dizer que, ao longo da história da educação brasileira, o termo qualidade assumiu basicamente três sentidos, ou, melhor dizendo, foram construídos para esse termo, três sentidos diferentes, conforme o momento político vivido no país e as possibilidades decorrentes do enfrentamento aos problemas sociais — a imensa desigualdade — que Freire, em 1960, já apontava como fator condicionante das dificuldades enfrentadas em relação à educação.

> Na educação brasileira, três significados distintos de qualidade foram construídos e circulam simbólica e concretamente na sociedade: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização, um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. (2005, p.8).

O primeiro significado origina-se na oferta limitada. Por conta desse fato, compreendia-se qualidade como possibilidade ou impossibilidade de acesso a uma escola criada na perspectiva da classe privilegiada, que permitia o acesso de poucos, oriundos de famílias letradas, convivendo em ambientes parecidos com o que seria exigido na escola.

No dizer de Paro "a escola não precisava ser boa, ela podia dar-se ao luxo de ser ruim, porque ela não era para as massas [...] quem ia para a escola, aprendia apesar da escola". (2010, p.84). Tal visão perpetua-se ainda hoje nos espaços escolares, onde não é difícil encontrar tais discursos, que evocam o retorno à escola do passado, como se ela fosse referência de qualidade.

Essa concepção de escola de qualidade, vinculada ao acesso, fez as propostas de enfrentamento à demanda por escolaridade, reduzirem-se a construção de prédios, sem a preocupação com o quem se faria nesses espaços, o que gerou obstáculos em relação ao prosseguimento dos estudos da população que, com a expansão e democratização das redes, por força de reinvindicações populares, pôde finalmente ocupar seu espaço na escola, produzindo um segundo significado para o termo qualidade na educação, agora ligado ao fluxo escolar.

Com a entrada de uma parcela maior da população na escola, torna-se evidente sua falta de estrutura para atender a essa nova população. No momento em que, amplia-se o acesso, e todas as camadas populares passam a ocupar de maneira ostensiva os espaços antes restritos a uma pequena minoria, evidencia-se a "baixa qualidade" do ensino, pensado para atender a poucos.

Segundo Beisiegel, "foi a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória de escolarização que fez emergir o problema da qualidade em uma configuração inteiramente nova. (1981, *apud* OLIVEIRA, ARAÙJO, 2005, p.7).

Ainda de acordo com Beisiegel, "a escola, hoje, em todos os níveis abriga contingentes extraídos das mais diversas camadas da sociedade e passa a reproduzir, na esfera limitada da educação escolar, todas as dificuldades inerentes à preparação de uma imensa e heterogênea coletividade". (2005, p.107). O público da escola muda, mas sua forma de organização e funcionamento não.

No dizer de Oliveira, Araújo, "os obstáculos à democratização do ensino foram transferidos do acesso para a permanência com sucesso dentro do sistema escolar". (2005, p.10) e tem início um "novo tipo de seletividade", com a construção de um novo conceito de qualidade, agora vinculado à ideia de fluxo escolar, ou seja, ao número de alunos que conseguem progredir dentro de determinado sistema de ensino. Por esse conceito, seria de qualidade, a escola que tivesse uma saída de alunos comparável à entrada.

Considerando-se que a escola não foi pensada, tampouco estruturada, para atender a grande maioria da população, logo surgem problemas referentes ao fluxo escolar que começam a ser enfrentados na perspectiva da inadequação dos sujeitos, com sua responsabilização pelo fracasso, característica da sociedade capitalista, individualista, que vê a educação como ação individualizante, de desvelamento de verdades universais, de propagação de valores e verdades legitimados pela sociedade.

Tal perspectiva gera um processo de "expulsão dos alunos", entendido pela escola como evasão, responsabilizando-se mais uma vez, o sujeito pelo não aproveitamento da oportunidade que lhe foi dada. Torna-se evidente que não basta ampliar o acesso à educação, mas garantir ao indivíduo condições para permanência e sucesso, com qualidade, no ambiente escolar. "Dar mais a quem tem menos" e não na mesma proporção a todos, retrata a concepção de equidade que tem sido defendida como função da EJA, e, portanto, básica para qualquer política educacional a ser implementada.

Surgem então, os programas de correção de fluxo, com a adoção da promoção continuada e de aceleração de aprendizagem, que se pensados sob outra ótica, poderiam possibilitar a melhoria da aprendizagem — ao promoverem um "novo olhar" sobre o aluno e o repensar das práticas escolares, mesmo que de forma direcionada — mas que, em sua maioria, reduzem-se à tentativa de melhoria do fluxo escolar, garantindo a qualidade de uma escola que consegue "formar" mais pessoas, não importando a condição em que se dá essa pretensa formação. Tarefa que se revela infrutífera, pois conforme destaca Oliveira, Araújo, "ficou mais fácil entrar no ensino fundamental, mas continua muito difícil concluí-lo". (2005, p.11).

Ainda segundo Oliveira, Araújo, ao referir-se às políticas e programas de correção de fluxo:

> Pode-se discutir se essas políticas e programas surtem o efeito de melhoria da qualidade de ensino. Na verdade, o seu grande impacto observa-se nos índices utilizados até então para medir a eficiência dos sistemas de ensino, não incidindo diretamente sobre o problema. (2005, p.10).

Evidencia-se a necessidade de se pensar em novos meios de se qualificar a escola, pois se as políticas e programas de melhoria do fluxo então vigentes incidem sobre "os índices de produtividade", eles deixam de ser válidos para aferir a qualidade, pois, como verificar a qualidade de uma escola que, de certa maneira, induz a aprovação dos alunos?

Assim, a educação brasileira incorpora o terceiro significado do termo qualidade na educação, a ideia de qualidade associada à "aferição de desempenho mediante testes em larga escala", que consiste em aplicar ao longo e ao final dos cursos, testes que procuram avaliar a aprendizagem

obtida. No dizer de Oliveira, Araújo "a qualidade indicada pela capacidade cognitiva dos estudantes" (2005, p.12), como medida, um conceito importado para nosso sistema educacional.

Tal modelo leva ao "ranqueamento" das escolas, conforme o resultado obtido nas avaliações a que são submetidos seus alunos, ao longo e ao final do curso, estabelecendo-se índices de aproveitamento a serem progressivamente superados, instituindo-se premiações aos professores, funcionários e em alguns casos, alunos, por meio de programas de incentivo ao cumprimento de metas estabelecidas conforme diagnóstico realizado pelo sistema. Nesse modelo, ensinar resume-se a preparar os alunos para a realização da avaliação externa, perdendo-se o sentido de formação humana.

No caso do CEJA, tal modelo ainda não se instituiu por completo porque os critérios em que se baseiam as metas estabelecidas pela SEEDUC/RJ para as unidades escolares da rede estadual não contemplam as especificidades do CEJA, tendo gerado uma série de controvérsias entre os professores, que se sentem excluídos do processo avaliativo da rede, que gera benefícios financeiros, além de promover a competição entre escolas, numa lógica característica da meritocracia, tratando-se a educação, não como processo de compartilhamento de experiências, mas como uma competição.

Especificamente no CEJA, é preciso redobrar esse cuidado, pois a ideia de tempo/custo/efetividade, que constitui o trinômio sob o qual se assenta a origem da escola, ainda se faz presente nos dias atuais, no discurso oficial do sistema e no ideário de professores e alunos.

# 4 – Conclusões parciais

Retomando minha perspectiva inicial, de busca de um sentido diferenciado do "oficialmente" assumido para a definição do conceito de qualidade, à luz do qual serão analisadas as práticas do CEJA, objeto de pesquisa de minha dissertação de mestrado, entendo ser impossível definir a qualidade do ensino ofertado no CEJA apenas por aspectos quantitativos — ligados à capacidade de acesso a matrículas; a condições mínimas de permanência; e à terminalidade de processos de escolarização — ou por aspectos qualitativos — que identifiquem não apenas condições de acesso, de permanência e de terminalidade, mas que analisem processos educacionais, resultados dele advindos e efeitos na vida cotidiana dos alunos.

Em meu entendimento, tais aspectos são indissociáveis e constituem as três dimensões nas quais se assentam a definição de um conceito de qualidade na educação, principalmente se considerarmos o público do CEJA, sujeitos jovens e adultos em processo de escolarização tardia, pois apesar de atualmente entendida como formação humana, extensiva ao longo de toda a vida e em diferentes instâncias, a EJA em nosso país, em grande parte, ainda se resume à escolarização formal, da qual ainda não conseguimos dar conta, posto que embora reconhecida como direito, esse direito ainda não se efetiva em sua totalidade, e é nessa perspectiva que é buscada pelos alunos. Posso dizer que tal situação constitui um paradoxo, pois discutimos a qualidade de um ensino que ainda não se efetivou para todos, pelo menos na modalidade em questão.

Considerando que a pesquisa em questão busca analisar a qualidade na educação de jovens e adultos ofertada em um CEJA, e entendendo que o conceito de educação vai muito além do conceito de ensino e de escola, serão utilizados na análise, as dimensões processos e resultados, representadas pelos indicadores, processos de ensino e aprendizagem, investigando especificamente quem são os alunos, qual sua trajetória escolar e o modo como concluem o curso, se por meio de práticas instituídas ou instituintes, o fluxo escolar, identificando o tempo dispendido na conclusão, e a gestão escolar, verificando como são implementados os processos escolares definidos no projeto político pedagógico da escola. A dimensão insumos será considerada apenas como "pano de fundo", para a análise das condições de efetivação dos processos escolares neste CEJA. Busco ainda, compreender como professores e alunos compreendem e apreendem esses processos e os possíveis efeitos em sua prática diária.

Os indicadores destacados foram selecionados com base na análise das especificidades da escola, buscando identificar aqueles que melhor atendessem à sua realidade, e que possibilitassem respostas, ainda que provisórias, às hipóteses iniciais da pesquisa.

Conforme destaca Portela (2006, p. 37), "qualidade é um processo de busca contínua, esforço cooperativo para adequar a estrutura e os processos [...] os objetivos previstos e a sua melhoria continuada, sempre em consonância com a missão da organização ou instituição".

Creio ser necessária a busca da qualidade em uma escola que oferta a EJA, como expressão do respeito ao direito a educação para todos, conforme definido na C.F. 1988 e que ainda não conseguimos efetivar em nosso dia a dia. Considerando-se a defasagem que há entre as políticas voltadas para o ensino regular e as políticas de atendimento a EJA, é preciso buscar a qualidade paralelamente à garantia da obrigatoriedade da oferta. Não podemos pensar primeiro em ampliação da oferta e posteriormente em qualidade no processo, pois conforme destaca Paiva (2006, p. 15), "a educação de jovens e adultos, como direito não dado, mas arrancado do chão, não pode mais escapar das mãos dos que por ele têm despendido a vida".

Talvez esse seja um dos maiores desafios impostos pelo Plano Nacional de Educação e que precisará ser discutido juntamente com o conceito de regime de colaboração, principalmente se considerarmos a imensa desigualdade que caracteriza esse país, em especial, a educação de jovens e adultos.

# Referências bibliográficas

ASSMANN, Hugo. Metáforas novas para reencantar a educação. São Paulo: Ed. Unimep, 1998.

ANDRADE, Marcelo. É a educação um direito humano? Porquê? P. 51-62. In Educação em direitos humanos, temas, questões e propostas. SACAVINO, Suzana,

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em

http://www.planalto.gov.br. Acesso em 18 out. 2011.

_____. Parecer CNE/CEB n. 11/2000, de 07 de junho de 2000. Estabelece as funções da modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Disponível em http://www.see.rj.gov.br. Acesso em 23 jun. 2007.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br. Acesso em 18 out. 2011.

CARBONELL, Sonia. Educação Estética na EJA. A beleza de ensinar e aprender com jovens e adultos. São Paulo: Cortez. 2012.

COIMBRA, Camila Lima, OLIVEIRA, Eliana de. Qualidade da Educação em Paulo Freire. In COIMBRA et al. Qualidade em educação. Série Currículo: questões atuais, volume 4. Curitiba: Editora CRV, 2011.

DEMO, Pedro. Educação e Qualidade. São Paulo: Papirus, 2009.

FREIRE, Paulo. Educação e mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FRIEDRICH, Márcia, et alii. Trajetória de escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. In Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, v.18, n.67, Rio de Janeiro, abr/jun 2010.

HADDAD, Sergio, DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. In Revista Brasileira de Educação. N. 14, Mai/Jun/Jul/Ago, Rio de Janeiro. 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. p. 32-34. *In: Em questão 4*: O plano de desenvolvimento da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

_____, ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação*. Disponível em http://www.scielo.org.br. Acesso em 3 out. 2012.

PAIVA, Jane. Direito à educação para quem? Disponível em http://forumeja.org.br. Acesso em 12 ago. 2011.

PAIVA, Jane. Direito à educação de jovens e adultos: concepções e sentidos. Disponível em http://anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos. Acesso em 19 set. 2011.

_____. *O sentido do direito à educação para jovens e adultos*. Rio de Janeiro: DP *et alii*, 2009.

PARO, Victor Henrique. Crítica da Estrutura da Escola. São Paulo: Cortez, 2011.

PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira, ADRIANO, Ana Lívia. Educação em direitos humanos: abordagens teórico-metodológica e ético-política. P.15-29. In PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira, MORAES, Célio Vanderlei (orgs.). Educação, participação política e direitos humanos. São Paulo: Livraria e Editora Instituto Paulo Freire, 2011.

PORTELA, Eunice Nóbrega. A política de descentralização de recursos públicos para o ensino fundamental e seus reflexos na gestão da qualidade do ensino público municipal. Dissertação de Mestrado em Educação. Programa de Pós Graduação da Universidade Católica de Brasília. UCB, Brasília, 2006.

SOARES, Leôncio José Gomes. A Educação de Jovens e Adultos, Momentos Históricos e Desafios Atuais. Disponível em http://www.periodicoscapes.gov.br. Acesso em 14 ag. 2004.

SOUZA, Graça Helena Silva de. *Centros de Estudos Supletivos* – CES/RJ: tensões entre o instituído e o instituinte em uma escola semipresencial para jovens e adultos. Disponível em http://www.anped.org.br. *Acesso em 14 ago. 2004*.

TAVARES, Celma. Educação em direitos humanos: diretrizes e prática educativa. p.31-42. In PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira, MORAES, Célio Vanderlei (orgs.). Educação, participação política e direitos humanos. São Paulo: Livraria e Editora Instituto Paulo Freire, 2011.

UNESCO. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em http://www.comitepaz.org.br. Acesso em 02 jul. 2012.

I UERJ/ProPEd. lubbarcelosrj@yahoo.com.br

1 Em relação a essa "inconclusão legal", destaco o Parecer CNE/CEB nº 08/2010 — que estabelece normas para a aplicação do inciso IX, do artigo 4º, da Lei nº 9.394/96(LDBEN), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica — que se encontra aguardando homologação do Ministro da Educação. O referido parecer trata do estabelecimento do chamado "custo aluno qualidade", que busca definir na legislação educacional brasileira um sentido para o termo qualidade do ensino.

# A expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o desenvolvimento local e regional e o Plano Nacional de Educação (2011-2020)

**Arthur Rezende da Silva**[I]

## Introdução

O objetivo primordial deste artigo é realizar uma breve análise da expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a relação dessa expansão com o Plano Nacional de Educação (2011-2020). O referido plano preceitua como uma das metas a serem alcançadas no decênio o aumento das matrículas na Educação Profissional e Tecnológica. Sendo assim, para subsidiar essa pesquisa foram analisados tanto o Projeto de Lei que estabelece o PNE, quanto a Lei de criação dos Institutos Federais, além dos dados do MEC/SETEC acerca da expansão das referidas instituições.

Por meio dessa análise, foi investigado se está havendo uma efetiva interiorização dos campi dos Institutos Federais. Como recorte regional, pesquisou-se a expansão dos campi no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, este artigo se propõe a investigar quais os critérios adotados pelo Governo Federal para concretizar a expansão dos Institutos e se tais critérios levam em consideração o desenvolvimento local e regional, o qual é um dos objetivos dessas instituições de ensino.

## O Plano Nacional de Educação (2011-2020) e a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Dentre das 20 metas apresentadas no projeto de Lei 8.530/10 (Plano Nacional de Educação-PNE-2011-2020), a de número 11 contempla a expansão do número de matrículas da EPT: "Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta." (BRASIL, 2010, p.34). Vale elucidar que uma das emendas parlamentares proposta na Câmara de Deputados e encaminhada para o Senado Federal se refere a essa meta 11. Tal meta, que previa, originalmente, a duplicação das matrículas em educação profissional técnica de nível médio, foi significativamente ampliada, ao estabelecer que a oferta de oportunidades na modalidade deve ser triplicada. Além disso, a meta foi acrescida com a previsão de que 50% dessa expansão seja feita no segmento público.

Para subsidiar essa meta, no próprio documento do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados,

destaca-se como estratégia a expansão dos Institutos Federais:

> 11.1 Expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional. (BRASIL, 2011, p.34)

O Parecer do Relator da Câmara dos Deputados sobre a aprovação do PNE assevera que é de fundamental importância para o desenvolvimento social e econômico do país o investimento em educação profissional e tecnológica, destacando a expansão da Rede Federal, desencadeada pelo PNE anterior:

> De maneira geral, a meta em si (meta 11) e a maioria das estratégias concebidas para a sua consecução têm coesão interna e formulação adequada aos objetivos do Plano. Além disso, muitas são e serão replicadas por meio de ações em andamento no âmbito do Governo Federal, ou nos entes federados subnacionais com o apoio e a assistência técnica e financeira da União. A estratégia 11.1, por exemplo, que busca expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na rede federal, vem sendo operacionalizada por meio de ação desencadeada pelo PDE, desde 2007, com o intuito de elevar a 562, até 2014, o total de unidades da rede federal de EPT distribuídas em todo o território nacional, de modo a propiciar atendimento a mais de 600 mil estudantes. (BRASIL, 2012)

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia surgiram com o propósito de fomentar o desenvolvimento local e regional, além da transferência de tecnologia e inovação para a sociedade, como constatado na lei de criação das referidas instituições, qual seja: lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008:

> Art. 6º Os Institutos Federais têm por finalidades e características:
>
> I – ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
>
> II – desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;
>
> IV – orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal; (BRASIL, 2008a)

Percebe-se que a estratégia elucidada no projeto de lei do PNE leva em consideração o que

preceitua a lei de criação desses institutos. Afinal, tal legislação destaca, com uma das finalidades dessas instituições, o comprometimento com o desenvolvimento local e regional, além da estreita relação com o território no qual se situa os campi.

A política de redução de juros do Governo Federal, as desonerações tributárias para o segmento industrial, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), os megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas de 2016, a descoberta do Pré-Sal, contribuem, atualmente, para o crescimento do número de postos de trabalho no Brasil. A expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) vem ao encontro dessa criação de novos empregos, pois é fundamental qualificar a mão-de-obra para garantir um preenchimento efetivo das vagas do mercado de trabalho.

A retomada da expansão da Rede Federal de EPT não foi muito simples. A década de 1990 teve como marca o seu alinhamento aos interesses do capital privado internacional, isto é, à lógica da acumulação, aos novos modelos de produção flexível, o chamado Estado Mínimo, remodelado por meio de políticas neoliberais.

Por causa dessa nova conjuntura, a legislação educacional brasileira é submetida a um processo de reformulação no qual o papel social da educação profissional foi enfraquecido por reformas de cunho neoliberal voltadas exclusivamente aos interesses do mercado e da descentralização do Estado para com a educação.

Uma dessas reformulações de cunho neoliberal se efetivou com a Lei 8.948/94, cujo parágrafo 5º estabelecia certo impedimento de expansão por parte da União.

> § 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 1994)

Ao analisar este artigo da referida lei, observa-se que o entrave para uma expansão estaria estabelecida por conta da palavra "somente", visto que qualquer tentativa de uma nova estruturação da rede federal só poderia ocorrer em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal ou com o setor produtivo e organizações não-governamentais. Isso representou uma desaceleração do protagonismo da escala federal no que concerne à expansão.

Manfredi *apud* Bitencourt (2009) elucida que essa reforma instituída por meio do Decreto 8.9848/94 aponta para

> (...) a transferência de responsabilidade de manutenção e gestão do ensino técnico para os Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, eximindo a União da incumbência de continuar participando da expansão da rede técnica federal. (MANFREDI *apud* BITENCOURT, 2009, p.63)

O governo federal ficaria com a responsabilidade de construir novas estruturas, mas a gestão

administrativa e de pessoas seria por conta do cooperado. O mais dispendioso é a gestão administrativa e de pessoas, e por essa razão, deveria ser de responsabilidade da escala federal, visto ser a que mais apresenta recursos financeiros se comparado ao Estado, Municípios e Organizações não-governamentais.

Essa falta de estímulo no que se refere à expansão, tendo a rede federal como protagonista, vigorou até a promulgação da Lei 11.195/05, cujo conteúdo do parágrafo citado modificou-se para o que segue:

> § 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. (Brasil, 2005)

Numa primeira análise, pode parecer pouco a modificação de "somente" para "preferencialmente", porém, essa simples mudança possibilitou a retomada da expansão da rede federal de EPT, tendo como protagonista a União.

Sendo assim, a atual fase de expansão Rede Federal de EPT foi iniciada em 2006. O número de campi ultrapassou a marca de 354 em 2010 e a projeção para 2014 é atingir a meta de 562 campi (contra 140 campi em 2002, segundo dados do MEC). A EPT é um dos elementos estratégicos para a inserção de jovens e trabalhadores no mercado de trabalho, cuja característica é ser pleno de transformações tecnológicas. Logo, essa expansão da EPT deve ser compreendida não apenas como a possibilidade de preparar o trabalhador para executar tarefas instrumentais (adestramento e treinamento), mas sim, compreendida como uma oportunidade de contribuir para a emancipação do sujeito, ou seja, ensinar o saber fazer e também o saber pensar.

No tocante a essa EPT contextualizada, em que a formação humanística esteja integrada à formação técnica, Pacheco (2012) elucida:

> Portanto, a educação profissional não é meramente ensinar a fazer e preparar para o mercado de trabalho, mas é proporcionar a compreensão das dinâmicas sócio-produtivas das sociedades modernas, com as suas conquistas e os seus revezes, e também habilitar as pessoas para o exercício autônomo e crítico de profissões, sem nunca esgotar a elas. (PACHECO, 2012, p. 67)

Na sociedade moderna, o fundamento da profissionalização é a relação econômica, já que o trabalho também se constitui como tal, visto que garante a existência humana por meio da produção de riquezas e da satisfação das necessidades. Porém, sob a perspectiva da integração entre trabalho, ciência e cultura, a profissionalização vai ao encontro da redução da formação para o mercado de trabalho, visto que incorpora valores ético-políticos e conteúdos históricos. Dessa forma, uma formação completa, ampla, que encerre a separação entre ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar:

> A ideia de formação integrada sugere superar o ser humano dividido historicamente pela

> divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão na sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social. Como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente a sua sociedade política. Formação que, neste sentido, supõe a compreensão das relações sociais subjacentes a todos os fenômenos. (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2012, P. 85)

Essa formação ampla, que integra trabalho, ciência e cultura, constitui o trabalho como princípio educativo, uma vez que rompe com a dualidade histórica de educação básica e curso técnico. Pacheco (2012) esclarece o que seria esse princípio pedagógico:

> Considerar o trabalho princípio educativo equivale a dizer que o ser humano é produtor de sua realidade e, por isso, que somos sujeitos de nossa história, e de nossa realidade. Em síntese, o trabalho é a primeira mediação entre o homem e a realidade material e social. (PACHECO, 2012, p. 67)

## Os Institutos Federais e a contribuição para o desenvolvimento local e regional

Com a característica de fomentar o desenvolvimento socioeconômico local e regional, os Institutos Federais cumprem o papel de contribuir com a redução das desigualdades sociais e regionais. Consoante Bacelar (2000), a redução das desigualdades deve ser um dos objetivos do desenvolvimento regional:

> A política de desenvolvimento regional não pode deixar de ter, entre seus objetivos fundamentais a questão da redução sistemática das desigualdades regionais que, no fundo, diz respeito ao enfrentamento das diferenças espaciais no que se refere aos níveis de vida das populações que residem em distintas partes do território nacional, e no que se refere às diferentes oportunidades de emprego produtivo, a partir do qual a força de trabalho regional tenha garantida a sua subsistência. (BACELAR, 2000, p.133)

Assim, o verdadeiro desenvolvimento deve perpassar pela promoção do bem-estar social, em que os postos de trabalho e a renda sejam acessíveis à população, principalmente à local, "gerando qualidade de vida, bem-estar e sustentabilidade ambiental, econômica, social e cultural". (CRUZ, 2007, p.47). Portanto, para os Institutos Federais contribuírem com o combate às desigualdades sociais regionais é fundamental que tais institutos estreitem a relação com os territórios nos quais se situam.

Esse estreitamento com o território e, consequentemente, a contribuição para o desenvolvimento local e regional, é um dos objetivos elencados pelo MEC[1] para justificar a importância da expansão da rede federal de EPT. Os objetivos são os seguintes: promover a formação de

profissionais qualificados, fomentando o desenvolvimento regional, estimulando a permanência de profissionais qualificados no interior do Brasil; expandir, ampliar e interiorizar a rede de Institutos Federais, democratizando e ampliando o acesso de vagas na EPT; potencializar a função social e o engajamento dos Institutos Federais como expressão das políticas do Governo Federal na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais e territoriais.

Nesse contexto, Diniz e Croco (2006) esclarecem que para se efetivar uma política de desenvolvimento regional no Brasil, em que haja uma promoção de uma estruturação e reordenação do território brasileiro, deve haver uma gestão governamental multiescalar:

> A teoria do desenvolvimento regional e urbano permite-nos identificar um conjunto de caminhos para a promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas e para uma melhor estruturação e reordenação do território brasileiro. Nesse sentido, as políticas deveriam partir da concepção de que o urbano estrutura o espaço. Dessa forma, e, portanto, a intencionalidade da estrutura urbana que se quer construir deveria guiar as demais políticas. Entre as políticas e caminhos para uma nova política de desenvolvimento regional do Brasil a literatura teórica nos permite identificar como básicas: reforço da capacidade de investimento; criação de sistemas locais de pesquisa e inovação; melhoria do sistema educacional; melhoria da infraestrutura de transporte e telecomunicações; reorientação do sistema de subsídios e incentivos. Torna-se, assim, fundamental a institucionalização das instâncias de coordenação e governança de forma multiescalar, com destaque para a gestão metropolitana e para as mesorregiões. (DINIZ e CROCO, 2006, p.29)

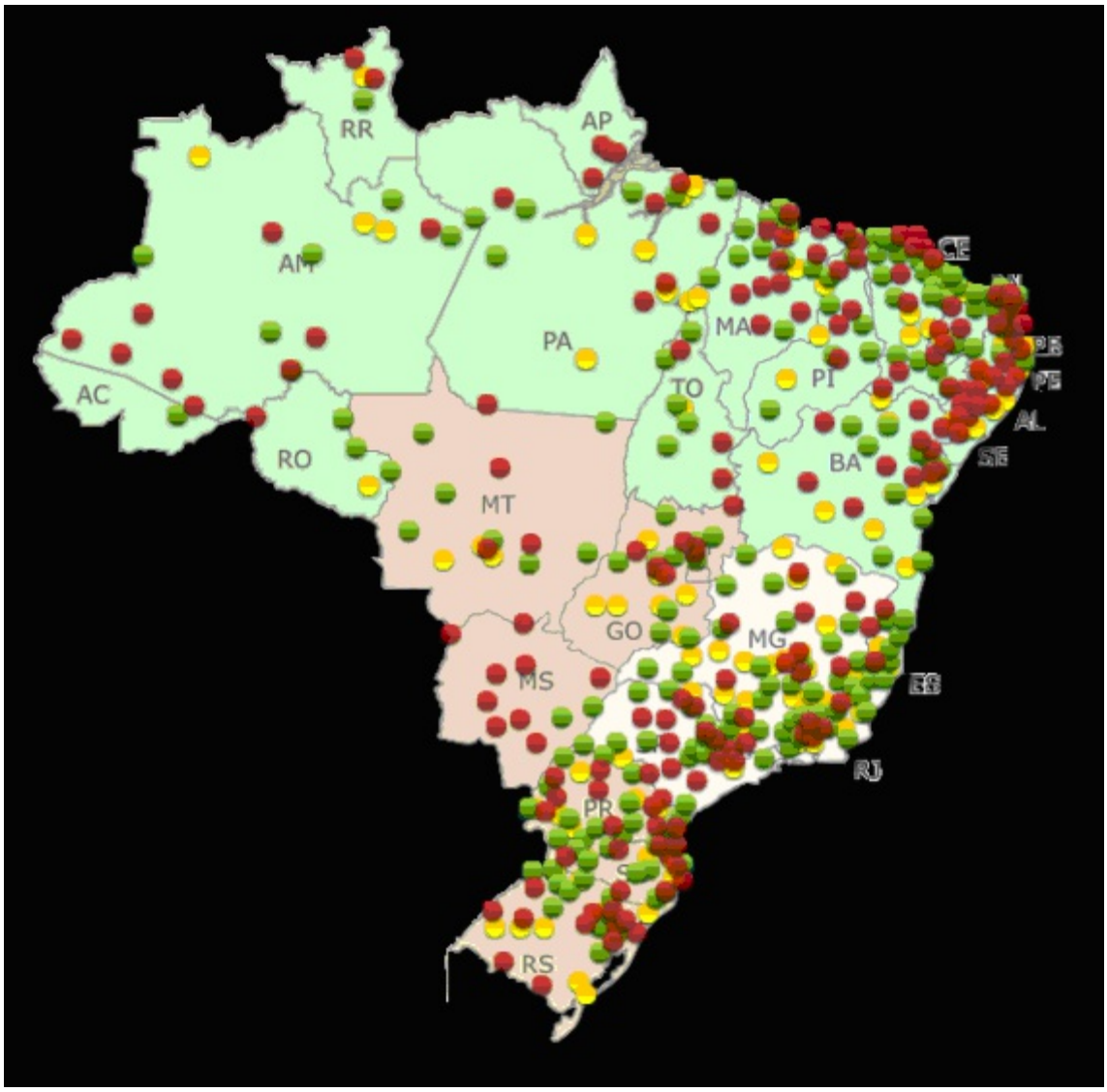
Essa coordenação e governança de forma multiescalar foram considerados critérios para a concretização da expansão da rede federal de EPT. Afinal, uma gestão "compartilhada", em que as esferas municipal, estadual e federal operem juntas, tem mais condições de enfrentar as barreiras da desigualdade social.

Os critérios estabelecidos pelo MEC no que tange à expansão da Rede Federal de EPT atendem a três dimensões, quais sejam: social, geográfica e de desenvolvimento. Quanto à social, destaca-se a universalização de atendimento aos Territórios da Cidadania[2], o atendimento aos municípios populosos e com baixa receita per capita, integrantes do G100[3]. Referente à geográfica, destaca-se o atendimento prioritário aos municípios com mais de 50 mil habitantes ou microrregiões não atendidas, universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais e interiorização da oferta pública de EPT. Por fim, quanto à dimensão de desenvolvimento, elucida-se que os novos campi devem ser em municípios com arranjos produtivos locais (APLs) identificados e que estejam envoltos de grandes investimentos.

Assim, os critérios adotados pelo MEC (social, geográfico e de desenvolvimento) visam contribuir com a construção de um projeto de nação mais igualitária, em que a "interferência no local propicia alteração na esfera maior" (Brasil, 2008).

Para se conhecer a expansão dos Institutos Federais, observemos o seguinte mapa retirado do site

do MEC[4] :




O amarelo representa os campi já existentes até 2002 (140 campi e 120 municípios atendidos). O verde, os criados entre 2003 e 2010 (354 campi e 321 municípios atendidos). O vermelho, os previstos até 2014 (previsão de 562 campi e 512 municípios atendidos).

A tabela a seguir destaca, em percentual, o quantitativo de aumento do número de campi em escala nacional:

| Ano | Número de campi | Crescimento absoluto | Crescimento percentual |
|---|---|---|---|
| 2002 | 140 | 0 | 0,00% |
| 2010 | 354 | 214 | 152,86% |
| 2012 | 512 | 372 | 265,71% |

Fonte: O autor baseado nas informações do site do MEC/SETEC

Observa-se, a partir dos dados apresentados anteriormente, o esforço no que concerne à

viabilização da expansão da Rede Federal de EPT.

## A expansão dos Institutos Federais no estado do Rio de Janeiro e os arranjos produtivos locais (APLs)

Para continuar a investigação sobre a interiorização dos campi dos Institutos Federais, atentemo-nos para os dados do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Os campi existentes até 2002 no ERJ eram sete: Bom Jesus do Itabapoana; Campos dos Goytacazes (campus Centro); Macaé; Nilópolis; Pinheiral; Rio de Janeiro (capital) e Seropédica.

Entre 2003 a 2010 foram criados dezoito campi no Estado do Rio de Janeiro: Angra dos Reis; Arraial do Cabo; Cabo Frio; Campos dos Goytacazes (em Guarus); Duque de Caxias; Engenheiro Paulo de Frontin; Itaguaí; Itaperuna; Nova Friburgo; Nova Iguaçu; Paracambi; Petrópolis; Quissamã; Rio de Janeiro (Realengo e UNED Maria da Graça); São Gonçalo; Valença; Volta Redonda.

No ano de 2012 foi inaugurado o campus Mesquita. E para 2013 e 2014 há sete previstos: Belford Roxo; Itaboraí; Santo Antônio de Pádua; São João do Meriti; Rio de Janeiro (Complexo do Alemão e Curicica, Cidade de Deus) e Niterói.

A tabela a seguir, por meio de número percentual, auxilia a análise da expansão no ERJ:

| Região do ERJ | Número de campi até 2002 | Número de campi até 2014 | Percentual |
|---|---|---|---|
| **Norte Fluminense** | 2 | 4 | 100 % |
| **Noroeste Fluminense** | 1 | 3 | 200% |
| **Serrana** | 0 | 1 | - |
| **Baixada Litorânea** | 0 | 2 | - |
| **Metropolitana** | 3 | 15 | 400% |
| **Médio Paraíba** | 1 | 4 | 300 % |
| **Centro Sul** | 0 | 2 | - |

Fonte: O autor baseado nas informações do site do MEC/SETEC

Nota-se, portanto, que a expansão atingiu todas as regiões do Rio de Janeiro, mesmo que seja com um campus. O Noroeste Fluminense, que é uma região com estagnação econômica, contará com três campi até 2014. A região Metropolitana contará, até 2014, com quinze campi dos Institutos Federais. A Médio Paraíba contará com quatro. A Centro Sul com dois. A dos Lagos com dois. E a região Norte com quatro. E a Serrana com um.

A partir desses dados, depreende-se que a região mais favorecida com a expansão é a Metropolitana. Isso se deve ao fato da alta concentração populacional, além dos investimentos decorrentes dos megaeventos esportivos e da descoberta do Pré-Sal. Deve-se ressaltar que até 2003, somente os municípios da Metropolitana, com exceção de Campos dos Goytacazes e Bom Jesus do Itabapoana, possuíam um campus das escolas técnicas federais. Com a expansão, todas as regiões foram beneficiadas com campi dos Institutos Federais. Destarte, verifica-se que está ocorrendo uma interiorização da estrutura da rede federal de EPT.

Esta interiorização dos Institutos Federais poderá contribuir bastante com a diminuição das desigualdades regionais, além de possibilitar o diálogo entre as esferas municipal, estadual e federal, podendo amenizar as desigualdades sociais por meio da relação entre ensino, pesquisa e extensão:

> Os Institutos Federais, em sua concepção, amalgamam trabalho-ciência-tecnologia-cultura na busca de soluções para os problemas de seu tempo, aspectos que, necessariamente, devem estar em movimento e articulados ao dinamismo histórico da sociedade em seu processo de desenvolvimento. (BRASIL, 2008b, p.34)

> (...) O fazer pedagógico desses Institutos, ao trabalhar na superação ciência/tecnologia e teoria/prática, na pesquisa como princípio educativo e científico, nas ações de extensão como forma de diálogo permanente com a sociedade revela sua decisão de romper com um formato consagrado por séculos, de lidar com o conhecimento de forma fragmentada. (BRASIL, 2008b, p. 32)

A Ciência, Tecnologia e Inovação podem contribuir não só com o setor produtivo, mas também com a sociedade brasileira como um todo. Exemplos mais evidentes nesse último sentido são os relacionados às áreas de alimentos, saúde, educação, habitação e saneamento. Lastres e Cassiolato (2003) elucidam que

> Acima de tudo, recomenda-se, a definição e implementação de um novo projeto de desenvolvimento que concretize a articulação entre a política macroeconômica e social, industrial e de ciência, tecnologia e inovação, visando a uma inserção mais competitiva e autônoma, que assegure a coexistência entre a construção de bases produtivas modernas e dinâmicas e o atendimento dos objetivos de inclusão, equidade e coesão social. (LASTRES e CASSIOLATO, 2003, p.9)

Esse novo projeto de desenvolvimento perpassa por meio da pesquisa aplicada e sintonizada com as demandas do desenvolvimento local e regional. Os Institutos Federais poderão a vir ocupar um importante espaço no desenvolvimento tecnológico nacional, principalmente pela possibilidade de aprofundar suas relações com as práticas científico-tecnológicas locais, investindo, por exemplo, em pesquisas de desenvolvimento local e regional.

Um critério adotado pelo MEC para conduzir a expansão, como já mencionado, seriam os APLs identificados. Primeiramente, é importante ressaltar a variedade de conceitos e abordagens a respeito do tema. De um modo geral, os APLs são um aglomerado de empresas cuja característica é

a complementaridade, ou seja, há uma conexão entre os atores do APL, havendo uma interdependência, conforme esclarece o estudo do SEBRAE/RJ intitulado de Arranjos produtivos locais e concentrações de atividades:

> O conceito de APL pode ser associado à aglomeração espacial de agentes econômicos, políticos e sociais, como foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresenta vínculos e interdependência. Por meios desses vínculos, origina-se um processo de aprendizagem que possibilita a introdução de inovações de produtos, processos e formatos organizações, gerando maior competitividade para as empresas integradas ao arranjo. (SEBRAE, 2007 in: LUMBRERAS, 2008, p.75)

Dessa forma, os APLs englobam a ideia de redes, pois formam um sistema localizado de agentes econômicos, políticos e sociais ligados a um mesmo setor ou atividade econômica, acarretando a concretização de vínculos produtivos e institucionais entre si, de modo a proporcionar aos produtores um conjunto de benefícios relacionados com a aglomeração das empresas.

É fundamental, portanto, integrar os cursos técnicos a serem ofertados pela Rede Federal de EPT com os APLs, para assim, oportunizar geração de emprego e aumento de renda. No entanto, é necessário um maior detalhamento sobre os cursos ofertados pela expansão e a relação deles com os APLs identificados. Como elencado neste artigo, um dos critérios adotados pelo Governo Federal para a efetivação da expansão, seriam os APLs identificados nos municípios em que fosse instalado um campus dos Institutos Federais. Por isso, faz-se necessário um estudo mais completo sobre essa relação entre os APLs e os cursos técnicos oferecidos.

# Considerações finais

A partir dessa breve análise da expansão da rede federal de EPT, mais especificamente do Estado do Rio de Janeiro, depreende-se que houve um esforço quanto à interiorização da educação Profissional e Tecnológica federal, pois há um processo de construção de novos campi em muitos municípios não atendidos por essa modalidade educacional.

Prova disso é o campus instalado no município de Quissamã, Norte do Estado do Rio de Janeiro, cidade cujo contingente populacional é de 20.242 (dados do Censo de 2010) habitantes. Até 2002, somente as grandes cidades e as capitais, salvo raras exceções, contavam com uma escola técnica federal. Sendo assim, há possibilidades de a meta 11 do PNE, que é expandir as matrículas da EPT por meio da interiorização e da conseqüente expansão dos Institutos Federais, ser alcançada em longo prazo.

Vale ressaltar que essa expansão deve vir atrelada a uma boa gestão de pessoas, com salários compatíveis com o mercado de trabalho, além de estrutura física e pedagógica adequadas. Se essa expansão for desordenada, o PNE estará comprometido em sua meta 11, pois é elucidado que o aumento do número de matrículas deve vir atrelado à qualidade da oferta.

Destaca-se também que os critérios adotados pelo MEC para efetivar a expansão – Social,

Geográfico e de Desenvolvimento – levam em consideração o desenvolvimento local e regional, afinal, construir campi em cidades cujos índices de pobreza são elevados e microrregiões não atendidas por escolas técnicas federais, só para citar algumas das condições para se instalar um campus de EPT, já demonstra a preocupação do Governo Federal com a redução das desigualdades regionais no Brasil.

Ressalta-se a necessidade de se realizar novas pesquisas sobre como mensurar a contribuição dos Institutos Federais para o desenvolvimento local e regional. Ou seja, refletir de que forma ocorrerá essa contribuição: através de inserção no Mercado de Trabalho? Ex-alunos ingressos nas Universidades? Projetos de Pesquisa e Extensão atrelados à demanda local? Cursos técnicos atrelados aos Arranjos Produtivos Locais? Em qual critério poderíamos nos basear para analisar a contribuição para o desenvolvimento socioeconômico local e regional?

O fato de se levar um campus federal de EPT para municípios ou regiões não atendidas por essa modalidade educacional já é uma contribuição importante para efetivar novas oportunidades de qualificação de mão-de-obra técnica. Mas como ressaltado anteriormente, torna-se necessária a realização de estudos com vistas a verificar de que forma a expansão dos Institutos Federais poderá contribuir para o desenvolvimento local e regional.

Portanto, para que os Institutos Federais contribuam com a construção de um projeto de nação mais igualitária, é imprescindível a estreita relação com o território (uma apropriação da realidade local) no qual se situa cada campus, uma vez que a interferência no local proporciona modificação na escala maior.

# Referências bibliográficas


BACELAR, T. A. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: editora Revan, 2000.

BITTENCOURT, F.D. **A educação profissional técnica de nível médio e o desenvolvimento local/regional: um estudo sobre a inserção da escola agrotécnica federal de Sombrio na microrregião do extremo sul catarinense**. Dissertação de Mestrado em Educação da UNB: Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei 8.948**. Brasília, dezembro, 1994.

_____, Ministério da Educação. **Lei 11.195**. Brasília, novembro, 2005.

_____**Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008**. Institui os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. MEC/SETEC, 2008a

_____, MEC/Setec. **Concepção e diretrizes: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia**. Brasília: MEC/Setec, 2008b.

_____, Câmara dos Deputados. **O Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) Projeto em tramitação no Congresso Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoespermanentes/cec/plano-nacional-de-educacao/o-projeto-de-lei-do-plano-nacional-de educacao-cec-01-2011. Acesso em 03 de dezembro de 2012.

_____, Câmara dos Deputados. **Parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012 (Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, na Casa de origem), do Poder Executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br/RelPimentel.pdf Acesso em 03 de dezembro de 2012.

CRUZ, J.L.V. **Os desafios do Norte e do Noroeste Fluminense frente aos grandes projetos estratégicos**. Campos dos Goytacazes: Essentia editora, 2007.

DINIZ, C.C. e CROCO, M (ORG) **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. **Ensino Médio Integrado: concepções e contradições.** São Paulo: Cortez, 2012.

LASTRES, Helena M. M. e CASSIOLATO, José Eduardo. **Novas políticas na Era do Conhecimento: o foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

LUMBRERAS, M.J. **Noroeste Fluminense: da estagnação a novas oportunidades?** Dissertação de Mestrado. Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Cândido Mendes, 2008.

PACHECO, Eliezer (Org). **Perspectivas da educação profissional técnico de nível médio: propostas de diretrizes curriculares**. São Paulo: Moderna, 2012.

I Instituto Federal Fluminense (IFF), *campus* Bom Jesus do Itabapoana – RJ. arezende@iff.edu.br

1 Expansão da Educação Superior e Profissional e Tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841 Acesso em 01/10/2012

2 O Governo Federal lançou, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. São 120 territórios selecionados. Disponível em

http://www.territoriosdacidadania.gov.br/ Acesso em 29 de setembro de 2012

3 Grupo das 100 cidades brasileiras com receita per capita inferior a R$ 1000,00 e com mais de 80 mil habitantes e municípios com percentual elevado de extrema pobreza.

4 http://painel.mec.gov.br/academico/mapaSupProf/acao/. (Acesso em 29 de setembro de 2012)

**EIXO 6 – ENSINO MÉDIO E TÉCNICO PROFISSIONAL, REGIME DE COLABORAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Projetos de vida e projetos vitais: a intenção ética dos projetos de jovens estudantes de escola pública de São Paulo

**Daniela Haertel Hurtado**[I]

Frequentemente escutamos dizer no campo do senso comum que o jovem não sabe o que quer da vida. Isso equivale a dizer que o jovem não tem um projeto para a sua vida, ou ainda que o jovem não é capaz de assumir o protagonismo da sua própria vida. Entretanto, como todo conhecimento proveniente do senso comum, é fundamental buscar repostas através do conhecimento científico.

Primeiramente, é necessário ressalvar que existem poucas pesquisas e trabalhos científicos no Brasil que se dedicam a esclarecer o que vem a ser um projeto de vida do ponto de vista teórico, especialmente no que diz respeito a sua importância para o desenvolvimento do sujeito jovem, salvo algumas exceções (ARAÚJO, 2012; PÁTARO, 2011; KLEIN, 2011). Entretanto, existem variados artigos e trabalhos científicos que apontam o projeto de vida como uma possibilidade para superar problemas diversos entre os jovens, no sentido de se superar vulnerabilidades.

No presente artigo, entendemos que o projeto de vida tem uma importância fundamental no desenvolvimento humano, especialmente do jovem, visto que a juventude é um período do ciclo vital em que o sujeito busca um comprometimento com papéis sociais, procurando compreender o seu papel no mundo e na sociedade em que vive. É necessário entender os jovens como sujeitos, que, como tais:

> [...] amam, sofrem, divertem-se, pensam a respeito de suas condições e de suas experiências de vida, posicionam-se, possuem desejos e propostas de melhoria de vida. Acreditamos que é nesse processo que cada um deles vai se construindo e sendo construído como sujeito: um ser singular que se apropria do social, transformado em representações, aspirações e práticas, que interpreta e dá sentido ao seu mundo e às relações que mantém (DAYRELL, 2008, p. 160-161).

É na juventude que o sujeito jovem toma contato com suas características, habilidades e potencialidades de modo mais profundo, podendo traçar trajetórias de vida coerentes com suas aptidões e anseios (ERIKSON, 1976). Entretanto, infelizmente, raramente os jovens são exortados a pensar a respeito de seus projetos e de suas potencialidades nas diversas instituições por onde transita.

Entendemos que comprometer-se com um projeto de vida coerente com os próprios valores

corresponde a assumir um posicionamento diante do futuro, diante da própria vida e diante da sociedade e representa um dos aspectos da formação para a ética e cidadania no campo educativo (HURTADO, 2012).

Neste cenário, a escola é uma das instituições que poderiam auxiliar o jovem a visualizar e se comprometer com um projeto de vida coerente com suas habilidades, potencialidades e interesses. Afinal, se é função da escola a transmissão dos conhecimentos historicamente acumulados, não se pode negligenciar o seu papel na formação ética e para a cidadania (ARAÚJO, 2003).

# Projetos de vida e projetos vitais na juventude

Admitimos neste trabalho que o projeto de vida corresponde a um objetivo de vida de longo prazo orientado para o futuro e significativo para o sujeito que pode motivar e conferir sentido à existência do sujeito (BRONK, 2010; MARIANO; SAVAGE, 2009). Em resumo, um projeto de vida é um projeto que o sujeito elabora pensando em seu futuro.

Damon e seus colaboradores (DAMON; MENON; BRONK, 2003; DAMON 2003; DAMON 2009a; DAMON 2009b), entretanto, transcendem esta definição defendendo que um projeto de vida não é apenas um projeto idealizado para o futuro, mas refere-se a "[...] uma intenção estável e generalizada no sentido de alcançar algo que é ao mesmo tempo significativo para o eu e gera consequências no mundo além do eu" (DAMON, 2003, p. 121).

Analisando-se a definição deste autor, verifica-se que ela possui algumas particularidades e transcende o significado que se atribui comumente a um projeto de vida. O autor está se referindo a um projeto que é significativo para o sujeito, e, portanto para o seu sistema de valores. Por ser um projeto significativo, espera-se que o sujeito esteja engajado algum tempo para concretizar esta meta, conferindo estabilidade ao seu intento. A característica de generalização deste projeto decorre do fato deste projeto ser significativo para o sujeito, fazendo com que ele esteja mobilizado para buscar suas metas e concretiza-las, influenciando os demais aspectos de sua vida. Por fim, este é um projeto de significado pessoal e transcendente porque representa uma preocupação com aspectos do mundo que transcendem a satisfação da própria individualidade, visando contribuir com aspectos do mundo externo. Para Damon (2009), fazer diferença no mundo mediante realizações significativas é uma busca importante no desenvolvimento do jovem.

Considerando as particularidades do conceito criado por Damon (2003; 2009), Araújo considera este tipo de projeto como um projeto vital,[1] pois é necessário qualifica-lo, esclarecendo que ele faz parte do centro de interesses de um sujeito, sendo constituinte da sua própria identidade (ARAÚJO, 2009). O projeto ao qual nos referimos é um projeto que é vital, essencial e constituinte da identidade do sujeito, porque se refere a um objetivo de vida que surge do seu sistema de crenças e valores, daquilo que ele elege como essencial na sua existência (ARAÚJO, 2009). O projeto vital tem essa característica de centralidade, essencialidade, que motiva, dá sentido e direciona a vida dos sujeitos:

> Se de forma intencional e dialética os projetos vitais e as finalidades da vida das pessoas atendem a um duplo objetivo – o de buscar simultaneamente a felicidade individual e a coletiva –, baseiam-se em princípios de ética (ARAÚJO, 2009, p. 14).

Assim, o projeto vital é um conceito que está fortemente embasado na psicologia moral e que corresponde a um projeto relacionado à busca pela realização das potencialidades do sujeito tendo em vista os valores que são centrais na sua existência.

Em especial, quando este projeto possui intenções éticas, chamamos este projeto de projeto vital ético[2]. Um projeto vital ético surge do reconhecimento de si e da própria potencialidade, conduzindo o sujeito a um posicionamento ético diante do seu conhecimento, da sua vida e do mundo em que vive.

Entendemos que um projeto de vida é fundamental para dar sentido à existência, para auxiliar o sujeito a assumir um posicionamento diante da sua vida e diante do mundo. Entretanto, compreendemos que um projeto fundamentado nos valores e crenças centrais na identidade do sujeito o aproxima da concretização de suas potencialidades, habilidades e talentos.

É necessário reconhecer, entretanto, que nem a escolha e nem a realização de um projeto vital é uma tarefa simples. Segundo o autor, duas condições são necessárias para que o jovem encontre um projeto vital – é preciso que o jovem reconheça quais são os valores e crenças centrais na sua identidade e que ele receba apoio para que consiga buscar a concretização de seu projeto vital: "[...] quando duas condições se aplicam – o movimento progressivo em direção a um projeto vital satisfatório e uma estrutura de apoio social compatível com esse esforço – tudo indica que o jovem será bem sucedido" (DAMON, 2009a, p. 173).

A primeira destas condições pode ser traduzida com as seguintes palavras de Damon (2009a, p. 173):

> Os jovens devem descobrir seus projetos vitais pessoais, com base em seus interesses e crenças. Ainda assim, suas descobertas são guiadas por outras pessoas, e os projetos vitais que eles descobrem são inevitavelmente formatados pelos valores que encontram na cultura em torno deles.

Entende-se que para que o jovem possa eleger um projeto vital é necessário que ele reconheça quais são os valores centrais na sua existência. O ideal é que o jovem eleja um projeto vital baseando-se nos valores que são fundamentais na sua existência e, para isto, é importante que ele conheça quais são eles. Mas também é necessário que o jovem reconheça quais são os esforços necessários para a concretização de seu projeto:

> O projeto vital é um fenômeno profundamente pessoal como inevitavelmente social. É fruto da reflexão interna, ainda que também seja resultado da exploração externa. Quando um projeto vital está totalmente formado, reflete tanto aspirações genuínas do *eu* quanto necessidades práticas além do *eu* (DAMON, 2009a, p. 173).

Damon (2009a) defende a importância de se criar estratégias no sentido de auxiliar, principalmente o jovem, a desenvolver projetos que sejam realmente significativos para a própria identidade. Para o autor, a família, a escola, a religião e a comunidade podem auxiliar o jovem a visualizar um projeto vital.

Damon (2009) acredita que é fundamental auxiliar o jovem a responder questões como "*Por quê*? – *Por que* estou fazendo isto? *Por que* isso é importante? *Por que* isso é importante para mim e para o mundo? *Por que* me esforço para alcançar este objetivo?" (2009, p. 54, grifo do autor). Na perspectiva deste autor, tais questionamentos podem auxiliar o jovem a adquirir um posicionamento diante do conhecimento que adquire, diante de sua vida e diante da sociedade (DAMON, 2009). Em suma, para o autor, estas perguntas podem conduzir o jovem a se comprometer com um projeto de vida, ou melhor, um projeto baseado nos valores centrais para a sua identidade, que possa se traduzir em benefícios para a sociedade.

# Os projetos vitais éticos na escola

É função da escola transmitir os saberes historicamente acumulados e promover a formação ética e para a cidadania (ARAÚJO, 2003). Entendemos que auxiliar o sujeito a assumir um posicionamento ético diante do seu futuro, da sua vida e da sociedade é um aspecto importante da formação ética do sujeito jovem.

Um projeto vital com finalidades éticas envolve o exercício pleno da cidadania, na medida em que confere um duplo sentido ético à vida do sujeito: diante de si próprio e diante da sociedade. A escola é uma destas instituições onde é possível auxiliar o jovem a desenvolver e engajar-se com um projeto que seja vital, essencial para o seu sistema de crenças e valores, auxiliando-o a assumir um posicionamento diante do conhecimento que adquire, diante da sua vida e diante da sociedade. No entanto, sabe-se que:

> A maioria das escolas de ensino médio é boa na formação de habilidades básicas e tem se aperfeiçoado nessa tarefa nos últimos anos. As faculdades são boas para apresentar aos jovens um mundo fantástico de ideias e culturas diferentes. Tudo enriquece a vida pessoal e intelectual dos estudantes de forma incomensurável. Mas, quando se trata de guia-los em direção a caminhos futuros que eles julgarão gratificantes e significativos, nossas escolas deixam a desejar. Os estudantes aprendem uma miscelânea de conhecimentos que acreditam ser de pouca utilidade prática; e, de tempos em tempos, alguém em uma reunião escolar os exorta a sair e fazer coisas importantes para o mundo. Mas no que diz respeito a estabelecer uma conexão entre os dois – ou seja, mostrar aos estudantes por que e como uma fórmula matemática ou uma lição de história pode ser importante para algum projeto vital que eles queiram perseguir –, as escolas geralmente deixam muito a desejar (DAMON, 2009a, p. 21).

Diante destas reflexões constatamos que algo fundamental tem sido negligenciado no ensino educativo das escolas: o estudante não compreende o sentido de aprender os conteúdos ensinados na escola diante da sua realidade cotidiana e diante da sua vida. A instituição escolar falha ao não

apresentar para o estudante a relação entre aquilo que se aprende na escola e a realidade do jovem (DAMON, 2009a), bem como a importância da transmissão dos saberes historicamente acumulados diante do seu futuro, da sua vida e da sociedade.

Infelizmente, existe um grande descompasso entre aquilo que os sujeitos jovens aprendem na escola e o que realmente irão utilizar em sua vida futura. Os jovens estudantes são levados a decorar fatos, datas e fórmulas que nada acrescentam a suas vidas, ao modo como querem vivê-las e não são levados a refletir a respeito de sua função como cidadãos na sociedade em que vivem. Existe uma grande desconexão entre as atividades escolares e as aspirações futuras, tornando difícil para o jovem encontrar significado pessoal nos seus estudos e, o que é pior, visualizar um projeto vital coerente com seu sistema de crenças e valores (DAMON, 2009a; YEAGER; BUNDICK, 2009).

Para formar sujeitos éticos que reconheçam o seu papel diante do próprio desenvolvimento e diante da sociedade, tão importante quanto o ensino dos conteúdos das disciplinas é a formação ética, auxiliando os sujeitos a posicionarem-se diante do conhecimento que adquirem, diante de si próprios e diante da sociedade. Para isto é necessário auxiliar os jovens estudantes a engajar-se na comunidade e a engajar-se com um projeto vital.

Na opinião de Damon (2009a), o projeto vital ético deveria estar por trás de todo exercício acadêmico, e, neste sentido, a escola pode ajudar o jovem a desenvolver um projeto vital, a perceber o significado mais profundo dos próprios esforços. A este respeito, o autor afirma que:

> Se as escolas quiserem cumprir seu papel de preparar seus estudantes para participar por inteiro da sociedade, deve também ensiná-los a se engajar em suas comunidades como cidadãos ativos, e também a atuar em uma democracia (DAMON, 2009a, p. 185).

A partir destas considerações, entendemos que é fundamental que exista uma formação ética, uma formação para o pleno exercício como cidadão e que a abordagem destes conteúdos no sistema educativo é uma destas possibilidades. Acreditamos que algumas ações podem auxiliar o estudante jovem a identificar e se comprometer com um projeto coerente com seu sistema de valores e com as suas habilidades e capacidades, tais como auxiliar o estudante jovem a compreender a finalidade do conteúdo que se aprende na escola, a visualizar a relação entre o que aprendem na escola e na sua realidade diária, a reconhecer suas habilidades e potencialidades.

Em suma, a educação escolar deveria auxiliar o sujeito jovem a compreender a finalidade dos conteúdos que aprende para si próprio e para a sociedade. Deveria igualmente auxiliar o jovem a reconhecer os seus conhecimentos, talentos e habilidades para criar um projeto vital coerente com seus valores e crenças.

Diante destas reflexões nos propusemos a compreender a presença de projetos de vida e projetos vitais entre jovens estudantes de escolas públicas em uma região da cidade de São Paulo.

# Plano de investigação

A presente pesquisa foi realizada com noventa estudantes do 1º ano do Ensino Médio de uma escola pública estadual do bairro Jardim Noêmia, na Zona Leste da cidade de São Paulo, com o intuito de identificar a presença de projetos de vida e projetos vitais éticos entre jovens estudantes em condição de vulnerabilidade social.

Diante deste objetivo, delineou-se o seguinte problema de pesquisa: *Quais são os projetos de vida e projetos vitais éticos dos jovens estudantes de Ensino Médio de instituição pública do estado de São Paulo com idade entre 16 e 18 anos em condição de vulnerabilidade social?*

Para atender aos objetivos desta investigação, os dados foram coletados mediante a aplicação de um Questionário sobre projetos de vida, que pode ser verificado abaixo:

1. *Você tem um projeto de vida? Qual?*

2. *Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?*

3. *Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?*

Acredita-se que a análise em conjunto das respostas dos jovens estudantes às perguntas acima permite avaliar a presença do projeto de vida ou do projeto vital nos participantes da pesquisa. Para diferenciar os projetos de vida em relação aos projetos vitais éticos utilizou-se o referencial teórico adotado neste estudo, considerando-se que o projeto vital ético implica na presença de um projeto com finalidade ética, que seja estável e influencie os demais aspectos da existência do sujeito.

A pesquisa foi realizada em escola pública em função da facilidade de encontrar uma quantidade maior de jovens reunidos num mesmo espaço institucional, fato que facilita a administração da coleta dos dados. Ademais, é necessário observar que a escola configura-se atualmente como uma das instituições mais presentes na vida dos jovens, podendo representar uma das possíveis instituições que podem auxiliar o jovem a refletir a respeito do seu futuro e dos projetos para seu futuro.

Optou-se por realizar a pesquisa com jovens com idade entre 16 e 18 anos, estudantes do 1º ano do Ensino Médio com o intuito de evitar que a proximidade do vestibular pudesse influenciar a resposta dos jovens com relação aos seus projetos de vida ou projetos vitais.

# Apresentação e análise dos resultados

A seguir demonstramos as categorias utilizadas para analisar as respostas dos noventa jovens estudantes que responderam ao Questionário sobre Projetos de vida, seguidas de alguns exemplos de respostas.

**A) Jovens sem projetos e objetivos de vida definidos**

Nesta categoria estão os sujeitos jovens que ainda não identificaram ou definiram um projeto ou objetivo de longo prazo significativo para a vida. Pode-se considerar que estes sujeitos têm interesses, metas e projetos de curto prazo, mas, de acordo com o referencial teórico aqui adotado, não possuíam um projeto para o seu futuro até o momento em que a pesquisa foi realizada. Entre os jovens que ainda não possuíam um projeto de vida definido podemos citar os seguintes exemplos:

**Exemplo 1:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

R: *Ainda estou pensando como fazer isto um dia*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

R: *Sim. Eu e minha família trabalhando*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

R: *Sim. Eu acredito que sim, se não houver imprevistos em minha vida*.

**Exemplo 2:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

R: *Não, ainda não pensei no meu futuro*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

R: *Depende, se eu tiver um futuro pronto sim, ajudar com o lado financeiro*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

R: *Não sei, tento várias ideias e não mantenho muito minha palavra.*

**Exemplo 3:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Tenho sonhos, tenho vontades*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Sim, meus queridos ao meu redor trazendo a felicidade*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Acho que não, que morre sonhos e nascem outros e a vontade de executá-lo*.

**B) Jovens com projetos de vida**

Considera-se que o sujeito com *projeto de vida* possui um objetivo de longo prazo para o seu futuro que pode dar sentido à sua vida (BRONK, 2010; MARIANO; SAVAGE, 2009). Estes projetos podem ter variadas motivações, manifestando anseios, desejos ou necessidades. São projetos que podem dar sentido à vida do sujeito, mas não implicam em um comprometimento ativo em auxiliar outras pessoas mediante a concretização do projeto. Isto não quer dizer, necessariamente, que as metas do sujeito tenham objetivos individualistas, pode ser que alguns sujeitos tenham dificuldade de perceber se e como seu projeto pode beneficiar alguém além deles próprios. Foram consideradas nesta categoria as respostas de jovens com projetos para o seu futuro que não manifestaram um firme comprometimento com a possibilidade de auxiliar o mundo externo, entendido como a família, comunidade ou sociedade e que não demonstraram um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por algum tempo durante a vida. Abaixo seguem-se alguns exemplos:

**Exemplo 1:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Sim. Gostaria de ser recepcionista de aeroporto ou aeromoça*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Não sei, mas acho que sim, só que não sei explicar escrevendo*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Eu acho que nem tudo nós conseguimos para o resto da vida*.

**Exemplo 2:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

R: *Ser bem sucedido na vida*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

R: *Se eu tiver um projeto de vida bom, quem estiver ao meu redor irá querer fazer igual como um incentivo*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

R: *Acho que não porque a vida não é feita de planos, mas sim de surpresas*.

**Exemplo 3:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Tenho que é terminar os estudos para ser e ter algo na vida*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Sim eu acho que muitas outras pessoas, como eu não sei, mas vou*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Acho. Se eu continuar a querer minha vida melhor eu acho que terei sim este projeto pelo resto de minha vida*.

**C) Jovens com projetos de vida éticos**

Considera-se que o sujeito com *projetos de vida éticos* possui um objetivo de longo prazo que pode dar sentido à sua vida que transcende a satisfação dos próprios anseios, desejos e necessidades e visa alguma contribuição no mundo externo (BUNDICK, 2009). A realização deste projeto de vida implica em consequências no mundo externo, geralmente no sentido de realizar alguma contribuição na sociedade, na comunidade ou ainda, na família. Damon (2009a) afirma que geralmente os jovens comprometem-se com um projeto por acreditar que ele poderá fazer diferença no mundo. Foram consideradas nesta categoria as respostas que apresentavam projetos que visavam realizar contribuições na família, comunidade e sociedade e que não demonstraram com especificidade como pretendiam auxiliar o próximo mediante a realização de seu projeto e/ou não demonstraram um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por algum tempo durante a vida. Abaixo alguns exemplos são apresentados:

**Exemplo 1:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Estudar para ser alguém no futuro*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Minha família*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Não sei, nada é para sempre então não sei*.

**Exemplo 2:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Sim, ser músico*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Sim, minha família ganhando dinheiro*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Não, pois não sabemos o dia de amanhã*.

**Exemplo 3:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Estudar e fazer o que gosto. Me formar, trabalhar e ser alguém na vida*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Minha família, porque irei ajudar sempre no que precisar*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Acho que sim. Porque é o que eu realmente quero pra mim*.

**D) Projetos vitais éticos**

Os *projetos vitais éticos* são projetos significativos para o sistema de crenças do sujeito e cuja finalidade é realizar uma consequência positiva no mundo externo. Damon (2009a) acredita que a maior parte dos jovens possui um desejo de fazer diferença no mundo mediante a realização de suas habilidades, talentos e capacidades. Por ser um projeto significativo para a vida do sujeito, este considera a perspectiva de estar engajado na busca e realização desta meta durante um determinado período de tempo, o que confere certa estabilidade ao projeto vital. Dentro desta categoria, a maior parte dos sujeitos acredita que seu projeto poderá beneficiar a comunidade ou a sociedade mediante as ações do sujeito e considera a perspectiva de longo prazo destas realizações. Foram consideradas nesta categoria as respostas que apresentavam projetos que visavam realizar contribuições na família, comunidade e sociedade e que demonstraram com especificidade como pretendiam auxiliar o próximo mediante a realização de seu projeto, tendo demonstrado também um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por

algum tempo durante a vida. Abaixo podem ser visualizados alguns exemplos:

**Exemplo 1:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

R: *Sim. Estudar e ser uma professora de dança*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

R: *Sim. Os alunos, pois aprenderão o que eu sei e vou passar para eles*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

R: *Sim, porque é uma coisa que gosto muito de fazer, dançar*.

**Exemplo 2:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

R: *Sim. Quero fazer faculdade de fisioterapia e trabalhar o quanto preciso para conseguir o que quero*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

R: *Sim. Eu pretendo ajudar aqueles que mais precisam fazendo também uma faculdade de enfermagem*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

R: *Se eu me esforçar, eu acredito que sim, mas o importante é eu gostar realmente do que eu vou fazer*.

**Exemplo 3:**

1) Você tem um projeto de vida? Qual?

*Sim, ser um técnico e profissional na informática*.

2) Você acredita que seu projeto de vida pode beneficiar alguém além de você? Quem e como?

*Sim. Todos. Facilitando a eles a presença da informática*.

3) Você acha que você terá este projeto de vida para o resto da vida? Por quê?

*Sim, sempre vou querer melhorar o meu projeto*.

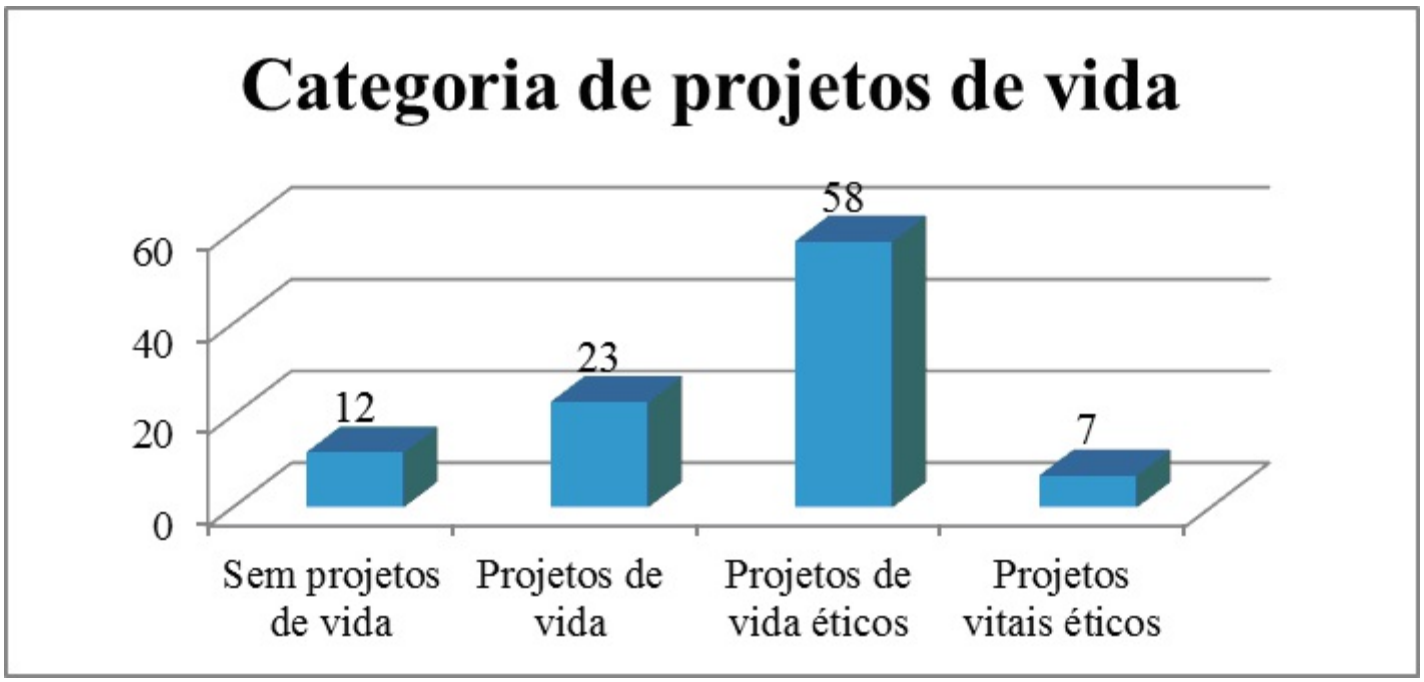
Abaixo apresentamos a tabela com os dados a respeito da quantidade de sujeitos em cada categoria de projeto de vida, em ordem decrescente:

**Tabela de Categoria de Projeto de vida**

| **Categoria de Projeto de vida** | **%** | **N** |
|---|---|---|
| Sem projetos de vida | 12 | 11 |
| Projetos de vida | 23 | 21 |
| Projetos de vida éticos | 58 | 52 |
| Projetos vitais éticos | 7 | 6 |
| Total | 88 | 90 |

O gráfico demonstrativo pode ser visualizado a seguir:

**Gráfico de categorias de Projeto de vida**




Diante destes dados é possível verificar que:

• 88% dos jovens participantes da pesquisa possuía algum projeto para a sua vida, somando-se jovens com *projetos de vida*, jovens com *projetos de vida éticos* e jovens com *projetos vitais éticos*;

• A dimensão ética do projeto de vida representa uma dimensão importante do projeto de vida

entre os jovens estudantes que participaram da pesquisa, visto que 65% referiu-se a projetos com uma perspectiva ética, somando-se jovens com *projetos de vida éticos* e jovens com *projetos vitais éticos*.

• 58% dos jovens apresentaram *projetos de vida éticos*, ou seja, projetos que visavam realizar alguma contribuição no mundo externo, mas que não demonstraram com especificidade e/ou demonstraram um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por algum tempo durante a vida

• 23% dos jovens manifestaram um *projeto de vida* orientado para o futuro, ou seja, projetos que visavam atender prioritariamente os desejos, anseios e necessidades e não implicavam em um comprometimento ativo em auxiliar outras pessoas mediante a concretização do mesmo;

• 12% dos jovens que participaram da pesquisa ainda não haviam definido um projeto ou objetivo de longo prazo para as suas vidas;

• 7% dos jovens apresentaram *projetos vitais éticos*, ou seja, projetos com finalidade ética que visavam realizar contribuições na sociedade e comunidade e que demonstraram com especificidade como pretendiam auxiliar o próximo mediante a realização de seu projeto e demonstraram um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por algum tempo durante a vida[3].

É possível verificar que a maior parte dos jovens estudantes que participaram da pesquisa possuía um projeto de vida (88%) no momento em que a pesquisa foi realizada. Outro ponto importante levantado por esta pesquisa é que a perspectiva ética do projeto de vida é um fator entre os jovens estudantes entrevistados, visto que 65% incluiu em seus projetos a intenção de gerar benefícios no mundo externo, entendido como a família, a comunidade ou a sociedade.

Entretanto, apenas 7% dos jovens tinha projetos vitais éticos, ou seja, projetos que demonstravam claramente como se pretendia auxiliar o próximo mediante a realização de seu projeto e um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por algum tempo durante a vida. Como procurou-se esclarecer anteriormente, considera-se que os sujeitos que podem explicitar com especificidade o seu projeto de vida e o meio para realiza-lo, bem como manifestar um firme propósito de estar engajado com a concretização de seu projeto durante um certo período de tempo em sua vida possui um projeto significativo para o seu sistema de crenças e valores.

O baixo número de jovens estudantes com projetos vitais na pesquisa realizada parece confirmar o fato de que os jovens raramente são levados a pensar a respeito sobre o que é realmente importante na sua vida, seus valores e suas crenças e de quais são os projetos centrais em sua identidade.

Entendemos que os dados desta pesquisa trazem resultados interessantes e relevantes para o campo da juventude e educação e sugerimos que novas pesquisas possam ser realizadas, com um número maior de sujeitos.

# Considerações finais

Mediante a realização desta pesquisa foi possível verificar que não é verdade que o jovem não sabe o que quer da vida (88% dos jovens estudantes tinha um projeto de vida). Mais do que isso, além de saber o que querem estes jovens desejam fazer diferença no mundo (65% dos jovens estudantes possuíam um projeto de vida com intenções éticas). Entretanto, boa parte destes jovens tem dificuldade em especificar como pretende fazer diferença no mundo mediante a realização de seu projeto e hesitam em demonstrar um firme comprometimento com a possibilidade de manter este projeto por algum tempo durante a vida. Tais dados parecem apontar para o fato de que os jovens sabem pouco a respeito de seus projetos e de como concretiza-los.

De fato, sabemos que raramente os jovens são levados a pensar a respeito de seus projetos nas diversas instituições em que estão inseridos. Os jovens conhecem pouco sobre si próprios e suas potencialidades, pois raramente são exortados a pensar nos seus talentos, nas suas capacidades e nas suas potencialidades. Além disso, os jovens raramente são levados a pensar a respeito do conhecimento que adquirem na escola e estabelecer relações com seus talentos, capacidades e habilidades. E por fim, raramente os jovens são levados a pensar sobre seus valores, suas potencialidades e seus projetos de vida.

Infelizmente, parece haver ainda, a predominância de uma visão negativa do jovem, relacionando a juventude a problemas sociais como a violência, a drogadição, a gravidez precoce, ao desinteresse e apatia. Existe uma dificuldade em se considerar os jovens como sujeitos, em superar a percepção da juventude como um problema social, acreditando-os como capazes de "[...] formular questões significativas, de propor ações relevantes, de sustentar uma relação dialógica com outros atores, de contribuir para a solução dos problemas sociais, além de simplesmente sofrê-los ou ignorá-los" (ABRAMO, 2007).

Compreender o jovem como um sujeito implica construir uma noção de juventude na perspectiva da diversidade, desconsiderando critérios rígidos de compreensão e classificação, entendendo-o como parte de um processo de crescimento mais totalizante, onde o conjunto das experiências vividas pelos jovens no seu contexto social produz particularidades e singularidades (DAYRELL, 2007).

A escola como uma das instituições que atua com o jovem tem um papel fundamental no desenvolvimento das suas potencialidades e projetos de vida, auxiliando-o e preparando-o para a vida mediante a transmissão do conhecimento historicamente acumulado e da formação ética.

Neste sentido, entendemos que a função educativa da escola aponta duas finalidades fundamentais: a *formação* e o *desenvolvimento do ser humano* (MORIN, 2008).

> A educação deve contribuir para a autoformação da pessoa (ensinar a *assumir a condição humana, ensinar a viver*) e *ensinar como se tornar cidadão* (MORIN, 2008, p. 65, grifo nosso).

Se a escola pretende transmitir não apenas os conhecimentos historicamente acumulados, mas auxiliar o estudante a reconhecer e contextualizar estes conhecimentos diante da sua vida, diante da sua história e diante da sociedade, teremos uma escola que favorece o *desenvolvimento do ser humano*, a *autoformação* e o *reconhecimento da condição humana*. Neste sentido, o trabalho com projetos de vida no cotidiano escolar parece-nos um caminho promissor.

O projeto vital poderia ser considerado objeto da educação na medida em que se considera que ele cumpre com a função de permitir um posicionamento ético do sujeito diante do conhecimento que adquire ao longo de sua trajetória escolar, da sua própria vida e diante da sociedade. Um projeto vital ético representa a possibilidade de se traçar diferentes trajetórias de vida e assumir o protagonismo diante da própria vida, *ensinando o jovem a viver*, favorecendo o *desenvolvimento humano* e a *formação de cidadãos éticos*.

Para o trabalho com os projetos vitais éticos no campo da educação, Damon (2009a; 2009b) sugere que a educação escolar pode contribuir para que o jovem encontre seu projeto vital auxiliando-o a contextualizar o conteúdo aprendido na sua vida e na sociedade, estimulando-o a engajar-se em atividades significativas para o seu sistema de crenças e valores, e fomentando discussões a respeito dos conflitos que permeiam as relações no meio escolar. O envolvimento do jovem em atividades significativas pode contribuir para que o mesmo encontre um projeto de vida coerente com o seu próprio sistema de valores, auxiliando positivamente na transição para a vida adulta e satisfação com a vida.

Por fim, diante destas reflexões, entendemos que uma escola que se dedique a atender a quase totalidade da população não deveria centrar-se apenas na transmissão dos conhecimentos disciplinares, uma vez que deve-se considerar a diversidade dos sujeitos que se pretende formar, de modo que se permita, independente da condição social, a possibilidade de escolha e de posicionamento ético diante da vida coerentemente com as crenças e valores de cada sujeito.

# Referência bibliográfica


ABRAMO, H. W. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Orgs.). **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. 447 p.

_____. In: DAMON, W. **O que o jovem quer da vida?** como pais e professores podem motivar e orientar os adolescentes. Tradução Jaqueline Valpassos. São Paulo: Summus, 2009, p. 11-15.

BRONK, K. C.; HILL, P. L.; LAPSLEY, D. K.; TALIB, T. L.; FINCH, H. Purpose, hope, and life satisfaction in three age groups. **The Journal of Positive Psychology**, v. 4, n. 6, p. 500–510, Nov. 2009.

BUNDICK, M. J. **Pursuing the good life**: an examination of purpose, meaningful engagement, and psychological well-being in emerging adulthood, 2009, 218 f. (Dissertation submitted to School of

Education) – School of Education, Stanford University, Stanford, 2009.

DAMON, W.; MENON, J; BRONK, C. K. The development of purpose during adolescence. **Applied developmental science**, Stanford, v. 7, n. 3, p. 119-128, jul. de 2003.

DAMON, W. **O que o jovem quer da vida?** como pais e professores podem motivar e orientar os adolescentes (trad. Jaqueline Valpassos). São Paulo: Summus, 2009a, 193 p.

_____. The why question: teachers can instill a sense of purpose. **Education Next**, v.9, n. 3, p. 84, 2009 b.

DAYRELL, J. O jovem como sujeito social. In: FÁVERO, O.; SPOSITO, M. P.; CARRANO, P.; NOVAES, R. R. **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: MEC, UNESCO, ANPED, 2007, p. 155-178.

ERIKSON, E. **Identidade, juventude e crise.** (trad. Álvaro Cabral). Rio de Janeiro: Zahar, 1976, 2ª ed. 322 p.

HURTADO, D. H. **Projetos de vida e projetos vitais:** um estudo sobre projetos de jovens estudantes em condição de vulnerabilidade social da cidade de São Paulo. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia e Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MARIANO, J. M.; SAVAGE, J. Exploring the language of yoth purpose: references to positive states and coping styles by adolescents with different kinds of purpose. **Journal of character education**, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2009.

MORIN, E. **A cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. (trad. Eloá Jacobina). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, 128 p.

MARIANO, J. M.; SAVAGE, J. Exploring the language of yoth purpose: references to positive states and coping styles by adolescents with different kinds of purpose. **Journal of character education**, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2009.

YEAGER, D.S.; BUNDICK, M. J. The role of purposeful work goals in promoting meaning in life and in school during adolescence. **Journal of adolescence research**, v. 24, n. 4, p. 423-452, jul. 2009.

I Mestre pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. danihhurtado@gmail.com

1 O termo utilizado por Damon em inglês é *purpose*, tendo sido traduzido por Araújo (2009) para projeto vital.

2 O termo utilizado por Damon (2003; 2009) em inglês para projeto vital ético é *noble purpose*.

3 É importante observar que nesta pesquisa não foram encontrados jovens com projetos vitais que não tivessem intenções éticas. Todos os jovens estudantes com projetos que foram considerados vitais e centrais na identidade dos sujeitos tinham intenções éticas.

**EIXO 7 – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Sistema UAB e mecanismos descentralizadores: que arquitetura política é essa?

**Eliana Póvoas Pereira Estrela Brito**[I]

## Apresentação

Um dos temas recorrentes no campo das políticas públicas para a educação brasileira diz respeito ao regime de colaboração, enquanto princípio constitucional capaz de promover práticas colaborativas entre os entes federados (União, Estados/Distrito Federal, Municípios), possibilitando que a educação institucionalizada, por meio de este regime, contribua decisivamente para a superação das históricas desigualdades sociais respeitando as diversidades regionais.

Embora, a luta em prol da consolidação de um Sistema Nacional Articulado de Educação, observando-se os princípios fundamentais da democracia e da autonomia, tivesse feito parte das conclamações dos pioneiros da educação nova, em 1932, a verdade é que, atravessamos o século XX e a primeira década deste século, sem que tenhamos conseguido resolver esta problemática.

É certo, no entanto, que no percurso destes últimos oitenta anos (1932-2012), avanços político-administrativos importantes foram conquistados o que, por um lado, acena para a possibilidade de que a consecução das metas e das estratégias educacionais, previstas para os próximos dez anos, seja realizada em regime de colaboração, tal como prevê o Art. 7º, do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020). Por outro lado, sublinha a importância de que análises centradas nas experiências educacionais nacionais e internacionais, orientadas pela lógica do regime de colaboração, sejam realizadas.

Inscrito nestas paisagens, o presente artigo focaliza o Sistema Universidade Aberta do Brasil [1] – UAB MEC/CAPES – criado pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, que objetiva – por meio da ampliação do acesso à educação superior pública a distância – reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões brasileiras, atribuindo ao regime de colaboração entre a União e os entes federados, o cumprimento das suas finalidades e objetivos sócio-educacionais. (BRASIL, 2006).

Em que pese o fato de que o Sistema UAB encontre-se, especialmente, voltado para o desenvolvimento da modalidade da Educação a Distância (EAD), o foco deste artigo se distancia do conjunto de problemáticas levantadas pelas singularidades didático-pedagógicas que caracterizam esta modalidade educacional para centrar sua atenção no funcionamento da maquinaria político-administrativa, engendrada por este Sistema, tomando o regime de colaboração

como ponto de referência.

Para isso, o texto inicia buscando situar a emergência do Sistema UAB, no conjunto das políticas para a educação superior brasileira, iniciadas no Governo Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e prosseguidas pela atual gestão federal, enquanto políticas voltadas a potencializar o acesso de jovens e de adultos ao ensino superior público e gratuito, a partir de duas estratégias complementares: expansão e interiorização da educação superior.

Na sequência, o estudo recupera os movimentos políticos iniciais da criação do Sistema UAB, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação, com o objetivo de situar o contexto e o processo de elaboração das bases político-administrativas que permitiram que a UAB fosse regida por ações colaborativas. Logo após, apresenta-se a problemática trabalhada pelo artigo e o universo de abrangência da pesquisa realizada com vistas a situar o leitor em relação aos desafios e limites enfrentados pelo texto.

Prosseguindo, analisam-se alguns dos efeitos e das implicações produzidos pelo regime de colaboração proposto pela arquitetura política do Sistema UAB quando tensionados pelas realidades municipais estudadas. Para fechar o artigo, apresentam-se notas que não concluem, mas que abrem novos espaços de discussão e de problematização frente à tarefa de buscarmos, a partir de práticas colaborativas, a possibilidade de tornarmos a educação protagonista da construção de um país mais justo, inclusivo e fraterno.

## Políticas públicas para a educação superior e o Sistema UAB: situando o tema

Oliveira e Souza (2010) destacam que a compreensão da tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados se torna fundamental para o entendimento das políticas educacionais. Partindo desta lição, e atribuindo ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), o estatuto de prática instauradora de uma nova discursividade em prol de "um plano geral de educação, de estrutura orgânica", regido pelo princípio da escola para todos, "escola comum ou única" – podemos dizer que, nestes últimos oitenta anos, nós percorremos uma trajetória ziguezagueante marcada pela incapacidade político-administrativa de construirmos um Sistema Nacional de Educação centrado na superação das desigualdades regionais com o reconhecimento de suas diversidades.

Entre os movimentos de centralização e de descentralização sofridos pelas políticas educacionais, a Carta Magna de 1988, redesenhou a organização educacional presente na Constituição de 1946, estruturada pelos sistemas federais e estaduais de ensino, ao atribuir aos municípios à prerrogativa de construírem seus sistemas de ensino sem que haja necessidade, inclusive, da aprovação dos estados. No entanto, a consolidação deste tripé político-administrativo, na perspectiva da gestão democrática, passa pela possibilidade de que se efetive de forma plena a colaboração recíproca entre os entes federados.

Sobre isto, Cury (2010), por ocasião do Simpósio de Abertura do III Seminário de Educação Brasileira – Campinas: Cedes, 2011, ao analisar o cruzamento das disposições legais presentes na Constituição de 1988 e na LDB de 1996, mostra que "a repartição de competências se consubstanciou em sistemas de educação que, sob diretrizes e bases nacionais, passariam a compor um conjunto ordenado entre tais sistemas federal, estaduais, distrital e municipais sob um regime articulado de cooperação." (CURY, 2011). A sinergia entre as partes, segundo o autor, garante um sistema articulado.

Neste contexto, a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto 5800, de 08 de junho de 2006, remete ao disposto nos Artigos 80 e 81 da LDB, quando diz que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada (Art.80 [2]) e que é permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta lei (Art.81) (BRASIL, 1996).

Voltado para o desenvolvimento da educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta do ensino superior, a UAB, ainda que tenha ofertado outras modalidades de graduação, é direcionada, prioritariamente, para a oferta de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica em parceria com estados e municípios, atendendo desta forma aos preceitos legais presentes na Constituição Federal e na LDB.

Mesmo que o tema seja tratado com mais profundidade no próximo tópico, cabe aqui frisar que a UAB, integra o conjunto de políticas públicas para a educação superior do Governo Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), que procedeu a uma reforma universitária orquestrada pelo movimento de expansão de vagas e de interiorização do acesso como moeda de troca para que os investimentos em infraestrutura e em recursos humanos pudessem chegar as IFES.

Neste contexto, se faz importante situar o papel desempenhado pelo Grupo de Trabalho Interministerial – GTI – encarregado, a época, de analisar a situação em que se encontrava a educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES (BRASIL, Decreto de 20 de outubro de 2003).

O referido Grupo de Trabalho, coordenado pelo Ministério da Educação e composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria-Geral da Presidência da República; do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Fazenda, após análise do quadro de distribuição dos alunos do ensino Superior (Brasil, 2003), trabalhou com a hipótese de que, para atingir os 40% de universitários matriculados no setor público determinados pelo Plano Nacional de Educação (2001), seria preciso chegar a 2,4 milhões de vagas no sistema público, dos quais a metade no subsistema federal.

O relatório apresentado pelo GTI partiu do diagnóstico de que o sistema universitário brasileiro estava em crise e que o tratamento recomendado passava tanto pela criação de um programa

emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente para as universidades federais, como também por uma reforma universitária mais profunda. Embora o documento não diga do que se trate essa "reforma universitária mais profunda", dois passos foram sugeridos: o primeiro consistiria na adesão ao Pacto de Educação para o Desenvolvimento Inclusivo, com a garantia de que o MEC asseguraria um fluxo regular adicional de recursos para aquelas instituições que assumissem a expansão de vagas e de outras metas a serem definidas em edital. Este passo, como sabemos, sofreu algumas modificações conceituais e estruturais, mas cumpriu com o objetivo de ampliação de vagas para estudantes e, embora não tenha equacionado de forma satisfatória, aumentou o quadro docente por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, criado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. (BRASIL, 2007).

O segundo passo, dizia respeito à educação a distância. Partiu do pressuposto de que dada as dimensões continentais de um país como é o nosso, acrescido da expressiva demanda existente, as universidades, mesmo com a alocação de recursos adicionais, não teriam condições de atendimento do demandado. O relatório previa, então, um quantitativo de 500 mil vagas a serem ofertadas por meio da EAD, entre 2004 a 2007. Por consequência, a educação a distância surge como um "caminho viável e necessário" (BRASIL, 2003).

Antecipando-se das críticas em relação a modalidade da EAD, o relatório afirma que "é urgente romper com essa cultura conservadora, que serve de suporte para um desinteresse político em promover investimentos públicos no apoio à disseminação do ensino a distância" (BRASIL, 2003). Tal precaução, no entanto, não silenciou a crítica contundente sobre esta modalidade de ensino, em especial quando voltada para a formação de professores, bem como, também, não foi capaz de articular a expansão da oferta de vagas por meio da EAD com a expansão de vagas presenciais, pactuadas pelas IFES através do REUNI.

Nesta direção, mesmo que mantendo objetivos comuns: expansão e interiorização do acesso ao ensino superior, o REUNI e a UAB, foram tratados pelo MEC como programas isolados, planejados, desenvolvidos e gerenciados em secretarias isoladas (SESu e SEED), o que repercutiu diretamente no âmbito das IFES, causando dificuldades de uma gestão compartilhada e colaborativa entre esses dois programas. A racionalidade política dos dois programas seguiu a uma lógica comum: as instituições decidiam se pactuariam ou não dos objetivos e metas propostos nos Editais públicos, respeitando, desta forma, a autonomia universitária. No entanto, a alocação (adicional) de recursos ficava vinculada a quadros de quantitativos de vagas e de novos cursos apresentados pelas IFES.

Considerando-se a precariedade de infraestrutura e a escassez de recursos financeiros e humanos enfrentados pelas universidades federais, não é de causar admiração o fato de que todas as IFES tenham feito à adesão ao REUNI. No caso da UAB, também não foi muito diferente. O Sistema conta hoje com um total de 103 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), sendo 56 universidades federais, 30 universidades estaduais e 17 institutos federais de educação, ciência e tecnologia[3].

## Sistema UAB: e práticas de colaboração: tecendo a rede

O Fórum das Estatais pela Educação, instituído em setembro de 2004, e descrito como um espaço de diálogo e articulação para a promoção da discussão e da busca por ações consensuais frente aos desafios e oportunidades de articulação de ações conjuntas na área da educação foi o responsável pelas concepções iniciais da UAB. Contava com a coordenação geral do Ministro Chefe da Casa Civil, a época, Dilma Rousseff, com a coordenação executiva do então Ministro de Estado da Educação, Tarso Genro e a participação efetiva e estratégica das Empresas Estatais brasileiras (BRASIL, 2004).

Inserido na agenda de reformas estruturais do Governo Lula da Silva, o Fórum das Estatais pela Educação, constituiu sua agenda a partir de quatro grandes eixos considerados estratégicos pelo MEC. A prioridade foi dada ao eixo: "universidade, pesquisa e inovação" e trabalhada pela a ideia de que, a criação de uma Universidade Aberta brasileira, pudesse ser configurada a partir de parcerias entre o governo federal e empresas estatais, por meio de consórcios públicos, vindo a propiciar, pelo uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), tanto a capacitação de servidores públicos como a oferta de cursos regulares de graduação a distância para todo o território nacional.

O projeto previa a organização de regimes de consórcios públicos entre a União, os Estados/Distrito Federal e os Municípios, com a participação de Universidades Públicas Federais, podendo contar também com as Universidades Públicas Estaduais, para ampliar o atendimento de cursos superiores nos Municípios de todos os Estados da Federação (BRASIL, 2004).

Os consórcios públicos seguiriam as normatizações da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que faculta a possibilidade de firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades, inclusive de fundações, órgãos do governo, em qualquer nível, federal, estadual ou municipal (BRASIL,2005).

No entanto, em que pese os ideais pré-traçados para o Sistema UAB, sua arquitetura político-administrativa foi construída durante o próprio processo de sua institucionalização, tendo como primeira medida pública o lançamento do Edital de Chamada Pública para Seleção de Polos Municipais de Apoio Presencial e de Cursos Superiores de Instituições Federais de Ensino Superior na Modalidade de Educação a Distância para o "Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB" (EDITAL DE SELEÇÃO nº. 01/2005-SEED/MEC de 16 de dezembro de 2005). Note-se aqui que este Edital é anterior ao Decreto 5.800, que institui a criação da UAB, e que data de 08/06/2006.

A publicação do referido Edital surpreendeu a grande maioria dos gestores municipais e estaduais, pois ao serem chamados a apresentarem propostas de polos municipais de apoio presencial para ensino superior a distância não tinham a menor ideia do que se tratava o objeto do edital, quanto mais das responsabilidades que lhes seriam atribuídas. Com as IFES, a situação foi um pouco diferente, mas não menos impactante. Apesar da pouca experiência que a grande maioria das IFES possuía em relação à EAD, o aceno de um forte financiamento acrescido dos interesses, por parte de grupos de professores simpatizantes a EAD, se constituíram em elementos encorajadores para

que as adesões fossem feitas.

Grande parte das propostas enviadas ao MEC/SEED, pelos 291 munícipios que tiveram polos implantados a partir do Edital nº. 01/2005 – MEC/SEED foi construída no âmbito das Secretarias Municipais de Educação. Estas, movidas pelo ideal de ter educação superior pública e gratuita em seus próprios municípios, acabaram por construírem consensos junto às administrações municipais, as quais, em sua grande maioria, mostravam-se temerosos em aceitar as condições impostas pelo consórcio, tanto pela falta de recursos orçamentários, quanto pelo fato de que se tratava de um nível de ensino, compreendido pelas prefeituras, como exterior as responsabilidades municipais.

A distribuição dos encargos aos municípios fez parte do próprio Edital: as Prefeituras Municipais, individualmente ou regionalmente organizadas, os Governos Estaduais e o Governo do Distrito Federal deveriam apresentar propostas de polo de apoio às atividades presenciais atendendo aos requisitos de infraestrutura física e logística de funcionamento, recursos humanos, viabilidade econômica, entre outros (BRASIL, Edital nº. 01 – MEC/SEED, 2005).

A ausência de espaços de discussão com a participação efetiva dos municípios, estados e distrito federal no processo de construção da proposta, resultou numa total falta de clareza relativa às responsabilidades e aos compromissos que seriam assumidos por cada uma das partes integrantes do Sistema UAB. Decorreu daí uma demora bem maior do que a prevista para que os ajustes nos polos municipais (infraestrutura, logística e recursos humanos) fossem disponibilizados e, finalmente, os cursos de graduação pudessem iniciar suas atividades nos polos municipais parceiros.

Houve, em 2006, o lançamento do segundo chamamento público para a seleção de polos municipais de apoio presencial e oferta de cursos de graduação pelas IPES, por meio do Edital de seleção nº. 01/2006SEED/MEC/2006/2007, 14.11.2006 e que resultou na implantação de mais 269 polos distribuídos por todo o território nacional.

Cabe aqui uma ressalva: Mesmo que projetada aos moldes do trabalho fabril visando uma produção em larga escala, o MEC não definiu, nos dois primeiros editais, nem a modalidade de graduação, nem o modelo de proposta pedagógica a ser ofertada por parte das IPES. O objetivo maior do governo federal, à época, parece ter sido muito mais o de "minar" a cultura acadêmica das IPES com a entrada da EAD, do que propriamente focar no campo da formação de professores e/ou na imposição de modelos pedagógicos a serem seguidos pelos projetos de cursos.

Esta estratégia política foi importante, pois, numa mesma operação, reduziu as resistências a EAD no meio acadêmico e cultivou a esperança dos gestores públicos em ter em seus municípios cursos de graduação em áreas de conhecimento distantes das licenciaturas. Ciências agrárias, administração e outros.

A partir de 2009, e seguindo a lógica do reordenamento das políticas de formação de professores propostas pelo MEC, a UAB passa a fazer parte da estrutura da chamada "nova CAPES[4]" enquanto lócus articulador das políticas educacionais do governo federal para a formação docente. Aí sitiada, o Sistema UAB, cada vez mais, vem concentrando esforços na área de formação de

professores, admitindo, em outras áreas de conhecimentos, preferencialmente, cursos de especializações.

Na sequencia, as articulações (Cursos/IPES/polos municipais), anteriormente realizadas pelo MEC/SEED, passaram a ser atribuições dos fóruns estaduais permanentes de apoio à formação docente, criados, pelo Decreto nº 6.755, de 2009, para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (BRASIL, 2009).

# Problematização

Parte-se do pressuposto que a arquitetura político-administrativa configurada pela UAB, busque atender as reivindicações a favor da materialização do regime de colaboração – presente na Constituição Federal de 1988, referenciado na LDB – Lei 9394/96, tratado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007) e fortemente reivindicado pelas Conferências Nacionais (Coneb, 2008; Conae, 2010), e Planos Nacionais de Educação (PNEs 2001/2010 e 2011/2020) – como forma de superação das desigualdades regionais e da promoção da cidadania.

Neste sentido, o processo de discussão sobre o regime de colaboração tem centrado seus esforços na busca por encontrar formas que garantam sua efetividade, a partir da articulação de práticas colaborativas, materializadas por relações de reciprocidade entre as três esferas da administração pública, como modo de acelerar a inclusão social de todos com o protagonismo do setor educacional.

Assim colocado, mesmo tendo ciência do expressivo quadro quantitativo alcançado pelo Sistema UAB, em pouco mais de 6 anos, contabilizando mais de 140 mil matrículas nos cursos de licenciatura, 24.207 no bacharelado, cerca de 7 mil no nível tecnólogo, 66 mil nas especializações, 21.176 para aperfeiçoamento e 2.800 no Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (Profmat).[5]", a questão que aqui se levanta é a seguinte: Serve a UAB de modelo de regime de colaboração capaz de subsidiar o processo de construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação? E mais: O Sistema UAB materializa em sua configuração politico-administrativa o princípio constitucional do regime de colaboração? Cumpre, tal como previsto pelo Decreto nº 5.800/2006, com suas finalidades sócio-educativas a partir do regime de colaboração?

Buscar elementos que contribuam para responder as provocações acima colocadas levou este texto ao seguinte percurso metodológico: leitura dos textos legais e revisão de literatura. Análise de dados extraídos do acompanhamento sistemático do processo de implantação e consolidação da UAB, da participação em reuniões, seminários e fóruns organizados pelo MEC/UAB, da participação em atividades de avaliação de polos municipais, de visitas periódicas aos polos, visitas as secretarias municipais de educação e as prefeituras municipais.

Para a elaboração deste texto foram selecionados, do universo dos 43 polos de apoio presencial, localizados no Estado Rio Grande do Sul, seis municípios parceiros da UAB. A seleção obedeceu a três critérios: entrada na UAB, desde o primeiro edital público, terem, no mínimo, dois IPES

ofertando cursos de graduação e volume de registro de dados acumulados em decorrência da periodicidade dos acompanhamentos realizados.

## UAB: União, municípios e IPES – que regime é esse?

A história das políticas educacionais brasileiras mostra-nos as dificuldades sentidas em dar materialidade a práticas de gestão movidas por um tipo de racionalidade política que cause rupturas com a centralização das relações de poder aos velhos moldes da soberania.

Neste sentido, o exercício de relações de poder descentralizadas, além de suscitar diferentes compreensões conceituais, tem sido objeto de problematizações de diversos estudos, animados pela possibilidade de encontrar saídas para um tipo de regime de poder que se exerça de maneira democrática, tomando a participação popular como princípio básico, respeitando a autonomia, com o cumprimento das responsabilidades.

Esta árdua tarefa é a proposta a ser materializada pelo Regime de Colaboração que, no fundo, propõe um novo regime de poder, ou seja, outra racionalidade política para os exercícios de poder no âmbito das administrações públicas. Nesta direção, o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007, p.10-11), atribui ao Regime de colaboração um imperativo inexorável, como propósito de:

> (...) compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passiveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (BRASIL, 2007).

Partindo desta compreensão, pode-se, inicialmente, dizer que a UAB ao induzir os municípios, os estados e o distrito federal a fazerem parte do Sistema, estaria criando estratégias políticas voltadas à efetivação de um regime de colaboração que, embora não estivesse necessariamente assentado sobre o tripé: União, estado/distrito federal e município, ou mesmo promovendo a mútua colaboração entre os três níveis de sistemas educacionais (federal, estadual e municipal), estaria sim, compartilhando competências técnicas e financeiras em prol do desenvolvimento educacional por meio da oferta da educação superior nos municípios conveniados.

No entanto, pensando no regime de colaboração como dispositivo constitucional, criado na perspectiva da gestão democrática, a chamada por Edital, sem, no mínimo, ter contado com a participação das secretarias municipais e estaduais de educação, não serve como exemplo de práticas colaborativas movidas por um novo regime de poder.

Planejado e configurado de forma centralizada, o MEC lançou a UAB de paraquedas sobre as prefeituras produzindo impactos nas comunidades locais. "Nós não sabíamos de nada! Fomos convidados pela universidade para uma reunião que teve por objetivo esclarecer do que se tratava a UAB e sobre o que deveríamos fazer para poder participar e trazer a universidade para o nosso

município[6]."

É certo, no entanto, que a demanda popular por ensino superior público, gratuito e de qualidade se confirmou junto às comunidades locais, favorecendo, desta forma, o acesso a um universo expressivo de jovens e de adultos, até então excluídos do ensino superior. Isto é facilmente verificável pelo quantitativo de matrículas efetivadas e pela expressiva demanda que continua não sendo atendida em cada um dos municípios parceiros pesquisados.

Mas, o resgate desta divida histórica com a efetiva participação de recursos dos municípios, se constitui numa forma justa e democrática de colaboração entre os municípios e a União? Não estaríamos resgatando uma dívida com a educação superior e assumindo outra com a qualidade da educação infantil?

Neste sentido, a LDB, ao celebrar o regime de colaboração entre os entes federados, incumbe a União à responsabilidade por prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva, cabendo aos municípios, oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental. Porém, faculta a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Embora todos os municípios pesquisados estivessem cumprindo regularmente com suas responsabilidades referentes ao ensino fundamental e a educação infantil, o certo é que, por serem, na maioria, municípios pequenos, com baixa arrecadação de impostos, as consequências para a diminuição da qualidade do atendimento prestado nas esferas educacionais de suas competências se tornam previsíveis. Aqui, vale lembrar que as necessidades impostas pela educação especial na educação infantil e no ensino fundamental, bem como, a Educação de Jovens e Adultos – EJA – no nível do ensino fundamental, recaem também sobre as responsabilidades dos municípios. Sem falar do piso salarial dos professores que, no Rio Grande do Sul, não vem sendo cumprido a Lei, pelo argumento da falta de orçamento.

Pelo formato de regime de colaboração proposto pela UAB, coube aos municípios, na figura do prefeito municipal, a assinatura do Termo de Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre o MEC/SEED e, posteriormente, MEC/CAPES e as IPES, comprometendo-se, entre outras coisas, a criar e manter a estrutura física, logística e de recursos humanos necessários para o funcionamento do polo, o qual se encontra definido pelo Decreto nº 6.303, de 2007, como uma "unidade operacional, no país ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância" (BRASIL, 2007). Na verdade, o Termo de Acordo de Cooperação Técnica, acaba por ser o dispositivo legal que normatiza as competências e os compromissos do regime de colaboração, no âmbito da UAB.

As práticas de colaboração, colocadas como contrapartida aos municípios pela UAB, ao mesmo

tempo em que lhes exigem a aplicação de recursos retirados da pequena receita orçamentária, os colocam no mero lugar de "provedor" das condições de possibilidade para que as políticas do governo federal possam ser implementadas e desenvolvidas. Deslocam-se, nesta operação, as responsabilidades da União em relação à educação superior para o chamado regime de colaboração movido pela lógica de que, para ter ensino superior no município, é preciso "colaborar" ajudando a pagar a conta.

No Rio Grande do Sul, a institucionalização do Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, criado pelo Decreto nº 6.755, de 2009, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. (BRASIL, 2009), sofreu resistências político-partidárias, durante a gestão do Governo Yeda Crusius do PSDB (2007-2010), o que inviabilizou que o Fórum cumprisse com suas finalidades.

Retomado em 2011, com o governo Tarso Genro, o fórum estadual no RS, tem muitos obstáculos a enfrentar de modo a se tornar um espaço democrático e representativo das demandas municipais, com possibilidade de estabelecer políticas articuladas entre os entes federados em prol da formação docente com qualidade socialmente referendada.

Por outro lado, não se pode deixar de sublinhar a importante e significativa constituição da rede de docentes da educação básica, atuantes em escolas públicas que, por meio de bolsas de pesquisas pagas pelo MEC, por intermédio da CAPES, atuam como docentes (tutoria, pesquisa e desenvolvimento de conteúdos) nos cursos de graduação oferecidos pelo Sistema UAB.

A constituição desta rede de docentes se torna uma das implicações interessantes da configuração da UAB, pois acaba por interferir, ainda que de forma indireta, na qualificação da educação básica das redes públicas de ensino através da formação continuada de professores que ocorre nestes processos. Apesar de não haver, nos municípios que constituem o universo deste estudo, ações de colaboração firmadas entre os sistemas municipais de ensino e as IFES, enquanto representantes do sistema federal, muitas ações colaborativas vêm ocorrendo nestas parcerias e, mesmo que ainda de forma incipiente, pode-se falar em relações de reciprocidade.

Outro ponto importante, diz respeito ao empoderamento das administrações municipais em decorrência da implantação dos polos. A velha prática brasileira de gestão personalista, patrimonialista e clientelista, ainda que não caracterize a totalidade dos municípios pesquisados, ela persiste e continua viva e forte! Prefeitos fazerem do polo, bandeira de campanha político partidária para as eleições municipais, se tornou prática corrente nos pleitos eletivos. Os prefeitos ao se tornarem mantenedores dos polos, os tratam como mais um setor de "suas" administrações: "Fomos nós que trouxemos a educação superior para cá e se não continuarmos não existem certezas para o futuro do ensino superior no município[7]".

Na esteira produzida pelo fortalecimento do poder político local, os recursos humanos alocados no polo sob a responsabilidade municipal foram, em geral, preenchidos por indicações a partir de favorecimentos pessoais e/ou partidários.

Entre as funções administrativas dos polos desempenhadas por servidores públicos municipais, o lugar da coordenação do polo adquire uma importância singular, na medida em que é uma função gratificada pelo MEC, por intermédio de bolsa CAPES. Embora, a seleção para a ocupação deste cargo fique por conta de uma decisão colegiada entre as IPES parceiras, a escolha fica condicionada a um universo de três currículos pré-selecionados pelas prefeituras.

Como as indicações municipais são entendidas pelo MEC/CAPES/UAB, como uma prerrogativa das administrações municipais, na prática, a função adquire os contornos de cargos de confiança dos prefeitos. Assim compreendido, a coordenação dos polos, mesmo que com bolsa paga pelo MEC, se constituem, na maioria dos municípios, em funções subordinadas a administração municipal dependendo delas suas permanências nos polos.

No Estado do RS, uma frente de resistências às ingerências locais, às imposições do MEC/CAPES/UAB e às exigências, algumas vezes, arbitrárias das IPES parceiras, vem sendo construída pelo Fórum Independente dos Coordenadores de Polos UAB/RS, criado em 2011, por iniciativa do coletivo dos coordenadores de polos municipais, com vistas a estabelecer, pelo diálogo entre as instâncias envolvidas no Sistema UAB, práticas colaborativas assentadas na ampliação da participação das comunidades locais.

É importante mencionar dois dispositivos legais, criados pelas prefeituras municipais dos polos estudados. Trata-se de duas Leis Municipais: uma delas dispõe sobre a implantação e vinculação dos polos junto à estrutura administrativa das prefeituras. Com este dispositivo os polos passam a contar com recursos específicos advindos da receita orçamentária municipal. A outra lei institui o Conselho Colegiado do polo, com funções normativas e deliberativas, garantindo a ampliação da representação da comunidade local na gestão do polo.

# Notas finais

Retomando as questões problematizadas neste texto, a pesquisa realizada mostrou que não se pode afirmar que a UAB seja configurada como um regime de colaboração tal como é proposto pela Constituição e pela LDB. De fato, não existe uma articulação entre as três esferas governamentais: federal, estadual e municipal. Também não se pode afirmar que exista uma colaboração mútua formalizada entre os sistemas de ensino de cada um dos entes federados. O estudo aponta para práticas colaborativas com relações de reciprocidade que acontecem de forma espontânea entre as IPES e os sistemas municipais de ensino.

No entanto, é inegável a contribuição social que vem sendo trazida pela UAB no âmbito das comunidades locais. Sem dúvidas, a entrada das universidades públicas nos cotidianos municipais, resignificou suas culturas na perspectiva da inclusão social pelo exercício da cidadania.

Desta forma, embora a UAB não efetive ao "pé da letra" o regime de colaboração, os ajustes que se fazem necessários podem ser revistos no sentido de examinar até que ponto os chamados consórcios públicos e os acordos de cooperação técnica podem vir a servir de ferramentas operacionais viáveis na construção do regime de colaboração mútua entre os entes federados.

Obviamente, estas ferramentas somente serão úteis se utilizadas a serviço da instauração de um novo regime de poder político, com capacidade de construir articulações, sem que ocorram sobreposições e/ou distorções de compromissos e de responsabilidades.

## Referências bibliográficas


AZEVEDO, F.de [et al.].**Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira**. Brasília, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices de Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: julho de 2010

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2006.

BRASIL. Decreto No – 5.030, de 31 de março de 2004. I

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais– REUNI.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em: setembro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento final da Conferência Nacional de Educação Básica.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>. Acesso em: dezembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/leg.asp>. Acesso em: novembro de 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. (CONAE). Construindo o

Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020.** Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/12514/mec-divulga-plano-nacional-de-educacao-2011-2020>. Acesso em: abril de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 883, de 16 de setembro de 2009. Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente criados pelo Decreto 6.755, de 29 de Janeiro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 set. 2009

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolo v4.pdf>. Acesso em: julho de 2009.

BRASIL. Fórum das Estatais pela Educação. **Projeto: Universidade Aberta do Brasil.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf. Acesso em: 24 de novembro de 2012.

CURY, C. Plano Nacional da Educação: Questões Desafiadoras e Embates Emblemáticos. In: III Seminário de Educação Brasileira – **Plano Nacional da Educação: Questões Desafiadoras e Embates Emblemáticos.** Campinas: Cedes, 2011. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/carlos_cury.pdf. Acesso em: dezembro de 2012.

OLIVEIRA, R. e SOUSA, S. Introdução. In: OLIVEIRA, R. e Santana, W. (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

SAVIANI, D. PDE – **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise critica da política do MEC**. Campinas-SP: Autores Associados, 2009.

I Universidade Federal de Pelotas – UFPel. epovoas@ufpel.edu.br

# Notas

1 Foge aos propósitos deste artigo travar uma discussão com profundidade acerca da utilização do vocábulo "sistema" utilizado para designar a Universidade Aberta do Brasil. Mas, cabe lembrar que na definição conceitual do termo, o fundamental, como ressalta Bordignon (s/d) é ter presente a delimitação do todo considerado, a abrangência, o que compreende, do que é constituído um determinado sistema, sem perder de vista as inter-relações com o todo maior no qual se insere.

2 Este artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

3 Dados obtidos a partir da apresentação feita pelo Diretor de Educação a Distância (MEC/CAPES/DED) durante o 6º Fórum Nacional de Coordenadores UAB do Sistema UAB, ocorrido em Brasília, nos dias 7 e 8 de novembro de 2012.

4 A Secretaria de Educação a Distância (SEED) foi extinta da estrutura organizacional do MEC, em janeiro de 2011, tendo sido atribuída a "nova CAPES", por meio da Diretoria de Educação a Distância (DED/CAPES), a gestão dos assuntos em EAD.

5 Dados obtidos a partir da apresentação feita pelo Diretor de Educação a Distância (MEC/CAPES/DED) durante o 6º Fórum Nacional de Coordenadores UAB do Sistema UAB, ocorrido em Brasília, nos dias 7 e 8 de novembro de 2012.

6 Depoimento da Secretária Municipal de Educação de um dos municípios que constituem o universo deste estudo.

7 Fragmentos extraídos do discurso público de um dos prefeitos municipais em campanha para a reeleição.

**EIXO 7 – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Autonomia das escolas e participação democrática diante das reformas educacionais

**Fabio Perboni**[I]

## 1 – Introdução

O cenário econômico, político e social atual, marcado por fortes embates e disputas, influencia decisivamente as mudanças em relação à oferta educativa, em particular, no papel assumido pelo Estado na organização dos sistemas de ensino.

A centralidade que o debate educacional adquiriu nas últimas décadas pode ser entendida na medida em que o conhecimento passa a ser um "objeto de poder". Na perspectiva de Casassus (1995, p. 23), trata-se de "[...] um tema provido de conflitividade no qual se entrecruzam relações de poder, cuja constatação é o primeiro passo para entender a necessidade de gerar estratégias de concertação, para criar consensos nas políticas educativas".

Neste sentido, os dois últimos séculos foram palco de processos de consensos e disputas em torno da educação. Casassus (1995) destaca quatro etapas distintas desse processo que, com pequenas diferenças regionais, é comum a toda América Latina. Assim, o século XIX representou um período de gestão de alianças políticas em favor da educação pública que, aos poucos, passou a ser aceita e implementada. Identifica como segundo momento as três primeiras décadas do século XX, período marcado pela ampliação dessa aliança com a incorporação de novos atores sociais que passam a intervir e participar do sistema político, consolidando o consenso em torno da educação pública.

Segue-se, um terceiro momento, caracterizado pelo período entre o pós-guerra e a crise econômica da década de 1970, ainda com a permanência dessa aliança que aos poucos se abala e perde a unidade. Por fim, o período caracterizado pelo esforço para construir uma nova coalizão, que aponta para fragilidade das políticas educativas, incapazes de manter os objetivos de integração social do passado, marcado especialmente pelas reformas da década de 1990.

Os esforços empreendidos pela Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) são exemplos desse processo de busca por novos consensos em torno da política educacional. Podemos destacar, ainda, encontros específicos da América Latina que têm o mesmo sentido tais como a Reunião de Ministros de Educação de América Latina e Caribe (PROMEDLAC IV, Quito, 1991), a Reunião de Ministros de Educação convocada pela CEPAL (Santiago, 1992) e a PROMEDLAC V (Santiago, 1993). Para Casassus, "[...] tais eventos criam um clima favorável para estabelecer as linhas em favor da educação e para conseguir que ela volte a ocupar um lugar privilegiado nas

estratégias de desenvolvimento". (1995, p. 38)

Concordamos com Sanfelice (2011, p. 112), ao destacar que

> [...] as teorias nunca são meras teorias, as práticas não são simples práticas e as controvérsias epistemológicas estão longe de se constituírem em diletantismo acadêmico. Quer dizer, tudo isso porta densidades de interesses, de objetivos, dentro de certos contextos históricos específicos.

Nesse contexto de transformações educacionais que inserimos o presente trabalho, na busca da compreensão das transformações atuais do processo educacional que tem implicações profundas para a formação da sociedade brasileira e é fruto de embates de ideias, teorias e práticas nem sempre compreendidas por seus executores.

## 2 – As orientações do BM em consonância com a pedagogia da hegemonia

A América Latina, após a década de 1980, vivenciou um processo marcado por intensas reformas sociais e políticas. Em um curto espaço de tempo e, quase que simultaneamente, ocorreu um profundo processo de mudanças na área educacional.

Trata-se "[...] de transformar as estruturas básicas que foram laboriosamente construídas pelos Estados da região, desde há quase duzentos anos" (CASASSUS, 1995, p. 6). Para Casassus, a ideia subjacente a essa transformação é a modernização, que se manifesta para além dos sistemas educativos, como um projeto para todos os Estados da América Latina.

> [...] a aspiração à modernidade e os processo de modernização aparecem como conceitos simbólicos que tendem a substituir o discurso do desenvolvimento e o da revolução social, no seu papel de conceitos orientadores das tarefas do Estado e da sociedade civil numa perspectiva de transformação das sociedades da região. (CASASSUS, 1995, p. 6)

Embora o termo modernidade seja polissêmico e de difícil compreensão, podemos defini-lo sob duas tradições principais: primeiro, ligada a aspectos econômicos do processo de desenvolvimento que marcou o período do pós-guerra, notadamente exemplificado pelos EUA com seu modelo de crescimento econômico, que se torna modelo para os países da América Latina. Outra forma de conceber a modernidade tem sua referência na cultura, tendo como padrão a Europa, "[...] nessa perspectiva, a modernização tem a ver com um processo de secularização dos processos sociais, e a separação, quer dizer, a criação de espaços entre o universo religioso e o universo do político". (CASASSUS, 1995, p. 8)

A América Latina ao mesmo tempo em que se insere neste processo, também se diferencia com certo sentido de frustração, seja pelos padrões econômicos alcançados, seja pelos modelos culturais. Se, no aspecto econômico é mais fácil compreender o papel periférico da América Latina

na incorporação de tecnologia ao processo produtivo, na questão cultural o processo se complexifica, sobretudo, na definição do que é moderno e do que é tradição. Neste aspecto, a educação adquire um papel de destaque:

Um elemento importante para compreender esta realidade se refere exatamente ao papel a ser desempenhado pelo Estado na mesma. Assim, "Nesse contexto em particular quando o mundo tende a se reorganizar de cara ao século XXI, se perguntar se efetivamente o Estado deve ou não se ocupar da educação é um interrogante não só legítima mas necessária. (CASASSUS, 1995, p. 51).

Casassus (1995) reafirma esta mudança do papel do Estado, que passa de reprodutor da dominação de classe, para uma visão do Estado como regulador da acumulação e, sobretudo, dos conflitos no interior do capitalismo.

> Nesta perspectiva, o desenvolvimento da América Latina aparece sistematicamente com um processo de modernização lento e desigual, sufocado pelas frustrações que se originam na dificuldade para articular a racionalidade instrumental própria da tecno-economia, com a cultura mestiça, mistura de ethos indígena, europeus e africanos, coesos numa cultura predominantemente sincrética e católica. (CASASSUS, 1995, p. 13)

O autor destaca, ainda, quatro áreas principais em que se apresentam consensos gerais, ou áreas de disputa em torno das mudanças educativas. Inicialmente, destaca a institucionalidade do sistema, com esforços de descentralização em algumas áreas e de centralização em outras, num processo em que se redefine o papel do Estado em relação à educação.

Um segundo aspecto, coloca como prioridade a educação básica, com certo 'abandono' dos outros níveis de ensino. No Brasil, a criação do FUNDEF em 1997 foi um exemplo. Em terceiro lugar, o espaço de debate é focalizado na qualidade, com variados projetos destinados a melhorar a qualidade da educação, que vão da criação de mecanismos de medição da qualidade até a criação de projetos de intervenção na escola com interferência nos currículos, na atuação dos professores, dentre outros. Por último, a questão do financiamento, que aglutinou esforços para recuperar e ampliar recursos para a educação.

A lógica da 'pedagogia da hegemonia' tem como referência a criação deste consenso em torno de um determinado modelo de Estado e de um modelo específico de educação.

Ao tratarmos da 'pedagogia da hegemonia' é importante destacar que ela se desenvolve para além da educação, ou seja, disputa também a direção dos aparelhos de Estado no sentido de estabelecer consensos. Assim, "as igrejas, a maioria das mídias, os sindicatos e inúmeras associações são instados na mesma tarefa pedagógica de manter o *status quo* capitalista e burguês" (SANFELICE, 2011, p.113). Na mesma direção, Neves (2005) ressalta que

> [...] não pode nem ser Estado mínimo nem Estado máximo, mas sim um Estado 'forte' ou um Estado 'necessário'. A renovação do aparelho estatal se daria pela incorporação e desenvolvimento dos seguintes aspectos: descentralização administrativa, democratização, transparência, eficiência administrativa, espaços de participação e a função reguladora dos

riscos sociais, econômicos e ambientais. (NEVES, 2005, p.51)

As reformas da década de 1980 marcam a transformação do Estado de Bem-Estar Social, de produtor de bens e serviços para um Estado liberal, coordenador das atividades privadas da sociedade civil.

Essa mudança exige a disposição da sociedade civil para trabalhar em parceria com o Estado, "o incentivo à auto-organização por grupos de interesses; o incentivo ao potencial das comunidades na resolução de seus próprios problemas; um pacto social para a solução pacífica dos conflitos". (NEVES, 2005, p.51).

A 'pedagogia da hegemonia' tem como características principais o incentivo às soluções individuais e a busca de consenso por meio da democracia representativa. Enfatiza um novo modelo de cidadania, que desloca as relações sociais do eixo capital-trabalho, para estimular novos movimentos que não focam esta exploração tais como o movimento ambiental, os movimentos étnicos, de gênero, de defesa das crianças, dentre outros.

Em essência, todos deslocam o imaginário social do eixo capital-trabalho, para novas questões assumirem centralidade, como o respeito às diferenças (princípio liberal do indivíduo), pela busca em consolidar "a coesão social, o empreendedorismo e o voluntariado", com o incentivo às parcerias público-privado.

A lógica geral da 'pedagogia da hegemonia' é a despolitização de todos os temas. Assim, problemas como o desemprego e a pobreza são apresentados como infortúnio de ordem pessoal e não há explicação de ordem macro. Nas escolas, "temas antigos como cidadania, empreendedorismo, responsabilidade são tratados sob uma abordagem pedagógica que os distancia do conflito antagônico de construção social" (SANFELICE, 2011, p.116).

A matriz teórica e epistemológica que orienta a 'pedagogia da hegemonia' é o liberalismo travestido de *neo*. Apresenta-se na prática pelo gerenciamento das políticas educacionais feitas por organismos internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO.

Para Sanfelice, "Essa pedagogia trata a ordem vigente de forma naturalizada, como se tudo isso fosse inevitável". A pós-modernidade chancela esta pedagogia pela "falta de historicidade, na despolitização, em não considerar a ideologia que isso carrega" (SANFELICE, 2011, p.118). O autor destaca também que somente uma pedagogia de resistência, ou as que proponham em agir na contra hegemonia é que poderão romper com estes pressupostos.

**2.1 – As orientações do Banco Mundial para Organização Escolar**

Embora exista uma produção relevante que trata das influencias dos organismos internacionais sobre a política educacional, ainda existem questões que carecem ser discutidas. Neste sentido, propomos inicialmente analisar a ação do Banco Mundial como indutor das políticas educacionais em diferentes países e, em seguida, fazer uma reflexão sobre os reflexos das políticas mais gerais sobre o interior das escolas. Sobre isso Coraggio (2009, p. 76) afirma que:

> [...] a simultaneidade com que vem sendo empreendidas as reformas educativas nos distintos países e a homogeneidade discursiva que as envolvem parecem confirmá-la. Ao mesmo tempo, porém, há sinais de que outros atores também estão operando ativamente e são co-responsáveis pelo resultado.

Se existem grandes semelhanças que apontam para um sentido único, existem, por outro lado, grandes diferenças que não podem ser desprezadas. Como exemplo, basta compararmos as políticas educacionais implementadas no Chile, citado como exemplo pelo BM, ou na Bolívia com ênfase na educação indígena bilíngüe, para termos uma evidencia da diversidade.

Coraggio (2009, p. 110) é enfático ao afirmar que não existem evidências seguras sobre a eficácia das políticas propostas pelo Banco Mundial.

> [...] por trás do aparato técnico-discursivo economicista existe uma grande ignorância sobe o processo educativo e as necessidades futuras de nossas sociedades. (...) Boa parte do que o BM propõe como política correta não passa de um conjunto de hipóteses que merece ser vetada em conta, sim, mas não como um conhecimento seguro já comprovado.

Esse ponto não deve reduzir a importância e influência das ações do BM e de outros organismos internacionais, que contribuem e induzem as bases que fundamentam as políticas educativas. Mas, a compreensão de como são geradas estas políticas e de como são implementadas nas escolas, não pode ser reduzida a uma fórmula simples e mecânica de aplicação de receitas prontas.

Os princípios gerais que orientam as ações do BM no setor educacional foram descritos de forma contundente por Coraggio

> [...] para enquadrar a realidade educativa em seu modelo econômico (...) e poder aplicar-lhes seus teoremas gerais, o (...) Banco estabeleceu uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, ente escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa (2009, p. 102).

Partindo desse referencial podemos considerar que dentro da perspectiva do Banco o melhor para a qualidade dos sistemas educativos deve ser deixá-los impregnados de mecanismos de mercado e de concorrência em todos os espaços possíveis.

> Pelo que nos mostram todas as evidencias empíricas até o momento, o que está sendo pensado e implementado na rede pública são adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e de gestão da escola [...]. (BRUNO, 2007, p.41)

Podemos, portanto definir em que medida a educação brasileira se organiza em torno da relação "de mercado" com os alunos, vistos como clientes e as escolas como prestadoras de serviço ou uma concepção oposta que concebe a educação como um direito e o aluno como um sujeito de suas

aprendizagens.

A partir destas indagações, é pertinente refletir sobre qual é o papel da participação dos diferentes segmentos no processo educativo e de gestão das escolas e qual o papel da gestão democrática nesse cenário. Para isso, seria mais adequado investigar até que ponto as orientações do BM são implementadas no cotidiano das escolas.

# 3 – Educação escolar democrática no Brasil

Partimos da constatação de que as reformas educacionais da década de 1990 se referenciaram fortemente no movimento neoliberal, e a chamada nova pedagogia da hegemonia (NEVES, 2005; SANFELICE, 2011), que trouxeram para a educação conceitos e práticas do gerencialismo empresarial privado, tema já tratado por vários autores como aponta Sander (2007, p. 69-70).

> [...] enfatizando a eficiência e a produtividade, o planejamento estratégico, a racionalização administrativa e a flexibilização laboral associada à contratação por resultados e à avaliação estandartizada de desempenho, a descentralização, a privatização e a adoção maciça da tecnologia da informação. Nasce assim, a pedagogia corporativa, que lança mão dos princípios e métodos da qualidade total na gestão escolar, em que os professores são prestadores de serviço, as empresas se transformam em clientes da escola e, como tal, recebem dela os alunos que passaram pelo processo massivo de produção educacional.

Sob a lógica da "modernização conservadora", a educação tem sido tratada como ferramenta indispensável para adequar o país ao mundo globalizado. Para Silva, sob essa lógica, a educação tem sido usada

> [...] como forma de se apoiar o desenvolvimento da capacidade lógico-abstrata para decodificar instruções, calcular, programar e gerenciar processos, sem o que uma sociedade não se adaptaria às contínuas e rápidas inovações tecnológicas. A educação torna-se chave para a adequação dos indivíduos ao 'globalizado' mundo dos negócios. (SILVA, 2007, p. 89).

A oposição a esta visão técnica de racionalização da educação não é nova. Paulo Freire (1996, p.37), afirmava que "[...] transformar a experiência educativa em puro treinamento técnico é amesquinhar o que há de fundamentalmente humano no exercício educativo: o seu caráter formador".

Para Abranches (2006, p. 43-44), a proposição de democratização da escola não é nova no Brasil, já se encontrava presente desde a década de 1920 com os pioneiros da Escola Nova. Trazia, em seu bojo, "[...] uma proposta educativa explícita de desenvolver na criança os sentimentos comunitários que garantiram a vida democrática, além da proposta de permitir a colaboração da família na obra da escola".

As reformas realizadas por Lourenço Filho em São Paulo e por Fernando de Azevedo no Distrito Federal, na década de 1930, também são "apontados por alguns como o marco introdutório das

Associações de Pais e Mestres nesse período". Posteriormente, na década de 1950, foram criados os órgãos de Cooperação Escolar "que determinavam instituições de auxílio à escola, congregando pais e mestres, destinados a gerir a pobreza na escola pública, atendendo aos alunos necessitados" (ABRANCHES, 2006, p. 44).

Para Ghanem (2004, p.119), mesmo na década de 1960, a proposta de gestão escolar feita pelos movimentos de educação popular não contemplavam uma perspectiva democratizadora e participativa. Existia, nesse momento, concepções de que a escola deveria participar da vida da comunidade em seu entorno, mas não era cogitado o seu contrário, "[...] fazer da população habitante da área escolar um protagonista reconhecido da reorientação dos serviços escolares, o que obrigaria dividir com esses habitantes o poder de decidir sobre a organização escolar e suas atividades" (GHANEM, 2004, p.120).

Contudo, a ideia de democratização da gestão escolar nos moldes propostos na atualidade é um fenômeno mais recente, que acompanha o processo de redemocratização do país, na década de 1980.

A aproximação entre educação e democracia se concentra mais na expansão de sua oferta e na universalização do acesso, ou seja, trata-se de "[...] uma forma de democratização baseada na ampliação da igualdade de direitos. Este significado, muito difundido e bastante arraigado, deve-se à consignação da educação como meio de suprimir privilégios, desde que os serviços escolares alcancem a todos" (Ghanem, 2004, p. 44).

Hora (1994), ao problematizar o conceito de democratização da educação, ressalta que esta pode ser entendida em três aspectos distintos. Num sentido de ampliação do acesso à instituição escolar, um segundo de maior participação dos agentes escolares no processo de tomada de decisões na escola e, por último, a democratização dos processos pedagógicos. Entendemos que não existe real democratização do ensino se estas três dimensões não estiverem presentes.

Paro (2008) destaca que as medidas de democratização e de maior participação na escola podem ser agrupadas em três tipos: as relacionadas aos mecanismos institucionais de participação; as relativas a escolha democrática dos dirigentes escolares; e as que dizem respeito a iniciativas que estimulem e facilitem o maior envolvimento de alunos, professores e pais nas atividades escolares.

Após analisar estudos realizados nas três últimas décadas sobre cada uma desses tópicos, Paro conclui que existem avanços e muitas experiências democratizantes em diferentes pontos do país. Entretanto, todas essas medidas "não conseguiram modificar substancialmente a estrutura da escola pública básica, que permanece praticamente idêntica á que existia há mais de um século" (PARO, 2008, p.14).

Sobre a democratização do ensino, Ghanem (2004, p. 48), alerta que "Esse processo de crescimento de matrículas escolares tem pouco, às vezes, nenhuma relação com a forma de governo da escola ou com a orientação seguida em suas práticas". Para o autor, existe uma contradição em relação à noção de 'democratização do ensino' que abarca tanto o contínuo processo de expansão das oportunidades educacionais como as práticas democráticas de educação ainda inexistentes.

Vários aspectos justificam a defesa da gestão democrática nas escolas, inicialmente a ideia de que é direito da sociedade civil garantir a qualidade do serviço prestado pelo Estado. Mas, para além da dimensão do controle social, emerge um segundo aspecto mais significativo que é o objetivo próprio da educação. (Garcia; Correa, 2009, p.227)

A gestão escolar, na perspectiva democrática, se consolidou nas últimas décadas como um paradigma a ser seguido pelas escolas. Assumido pela maioria dos trabalhos acadêmicos e pelos cursos de formação inicial, também está consolidada na legislação federal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) consigna em seu artigo terceiro que o "ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino" (BRASIL, 2010).

No entanto, estas determinações não têm se mostrado suficientes para a generalização de práticas democráticas nas escolas. A "gestão democrática como princípio orientador da organização do trabalho em escolas públicas transferiu a cada sistema de ensino a responsabilidade de instituir e legislar" sobre como isso se processa na prática. Dessa forma, podemos afirmar que "o campo legal constituído em torno da democratização da gestão da escola, ainda que idealmente, induz à autonomia e ao trabalho coletivo". (GARCIA; CORREA, 2009, p. 226).

Diante dessas considerações cabe analisar o que determina a LDB/1996 sobre o tema da democratização do ensino e da autonomia da escola. O artigo 14 da LDB/1996 explicita alguns parâmetros para a participação democrática, definindo como obrigação dos sistemas de ensino o estabelecimento de normas da gestão democrática seguindo dois princípios gerais: "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes" (BRASIL, 2010).

De caráter mais genérico, esta norma acaba por delegar aos sistemas de ensino a tarefa de regulamentação que nem sempre ocorre de forma efetiva, à participação muitas vezes se restringe a aspectos burocráticos e de pouca significação.

A gestão democrática estaria ligada diretamente a ideia de autonomia da escola, embora no nosso entendimento este seja um requisito indispensável não é suficiente, pois a democratização envolve outros aspectos. Entretanto, não é possível pensar em práticas democráticas em uma instituição em que não há autonomia dos indivíduos para tomarem decisões. Conforme explicitado por Freire (2006, p. 127), "participar é bem mais do que, em certos fins de semana, 'oferecer' aos pais a oportunidade de, reparando deteriorações, estragos das escolas, fazer as obrigações do próprio Estado".

O artigo 15 da LDB/1996 define como tarefa dos sistemas de ensino assegurar "às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público" (BRASIL, 2010). A forma como está redigido este artigo dá margem a diferentes aplicações pelos sistemas de ensino, pois não fica claro quais seriam os setores e o grau de autonomia a ser atingido, ou qual o prazo para sua efetivação, ficando mais a cargo dos sistemas de ensino estas definições.

Lima (2002) aponta para a perspectiva de uma micro análise sobre a efetividade de "modelos decretados" no cotidiano escolar, apontando que as relações estabelecidas entre as regras formais/legais e os atores locais, cria-se uma margem de autonomia relativa. Assim, no interior das escolas, percebe-se que estas podem "[...] centrar-se mais numas do que noutras, estabelecer articulações entre elas, encontrar novas soluções criativas, ou mesmo virem a ser extraídas, deduzidas, de ações antecedentes em que foram implicitamente praticadas sem que os atores então lhes tivesse atribuído, conscientemente, o estatuto de regras". (LIMA, 2002, p.50).

Cabe questionar: em que medida as práticas democráticas partem das normas centralizadas? Em que medida os agentes escolares tem margem de autonomia para praticá-las, dentro das condições objetivas de seu trabalho, ou ao reverso como estes elementos podem obstaculizar as práticas participativas?

Apontando para a complexidade da questão Lima destaca que,

> As mudanças sociais e escolares, sendo influenciadas pelas mudanças ocorridas ao nível das decisões políticas centrais e dos modelos decretados, não seguem apenas as regras impostas por estes nem se subordinam necessariamente aos mesmos ritmos e condições. Não basta alterarem as regras formais para mudar as realidades escolares, e estas mudam, com frequência, mesmo quando as primeiras se mantém inalteradas (...) são influenciadas por múltiplos factores, objetivos, interesses, circunstancias, etc. (2002, p. 51)

Para Freire (2006, p. 75), a participação não pode "ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem dar à administração pública". Freire destaca, ainda, que existe uma concepção autoritária que tutela o sentido de democracia que seria permitido à comunidade escolar. Por isso, é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a uma presença concedida às classes populares a certos momentos da administração. (FREIRE, 2006, p. 75). Se é certo que existem mudanças, também existem evidências de que esta 'concepção autoritária' ligada à uma visão da perspectiva tradicional da educação ainda estão presentes na escola, embora não esteja clara sua intensidade.

# 4 – Considerações finais

Consideramos que um dos aspectos centrais para a permanência das dificuldades em efetivar os mecanismos de participação democrática é a própria concepção que os agentes escolares (gestores e professores) possuem sobre a escola e seu papel na sociedade, fundamentalmente incompatível com a democratização dos processos pedagógicos e dos processos administrativos.

Esta questão se coloca como uma percepção difusa que carece, ainda, de maior aprofundamento e comprovação empírica, mas existem pesquisas que embasam esta constatação, conforme demonstrado por Ghanem (2004).

Nos limites estabelecidos para este texto, procuramos respostas a este questionamento na obra de

Neves (2005) e suas reflexões sobre a 'pedagogia da hegemonia'. Um primeiro ponto a destacar é que o bloco histórico que domina sociedade desde o início do século XX mantém até os dias atuais suas características essenciais. As mudanças ocorridas no decorrer deste século apontam para o sentido de compexificação das relações sociais. Esse processo "terá claramente uma relação direta com a busca pelas classes dominantes de fazer face à ela, visando a superação, tanto nos planos especificamente nacionais e regionais quanto em nível mundial". (NEVES, 2005, p.20).

Segundo Gramsci (apud NEVES, 2005, p.21), as formações sociais capitalistas são um bloco histórico formado por estruturas e superestruturas, havendo, pois "uma necessária reciprocidade" entre ambas "reciprocidade que é o processo dialético real".

Entendemos que a concepção de democracia e de participação presente na sociedade também é compartilhada pelo ambiente escolar, que, no geral, não cria uma visão contra-hegemônica.

Nas sociedades ocidentais, "a pedagogia da hegemonia passa a se exercer mais sistematicamente por meio de ações com função educativa positiva, que se desenvolvem primordialmente na sociedade civil, nos aparelhos de hegemonia política e cultural das classes dominantes, sendo, para Gramsci, a escola o mais importante deles". (NEVES, 2005, p.27).

Sobre o papel da escola nesse processo, temos que destacar que a escolarização universal e obrigatória para todos dá nesse espaço institucional uma abrangência que não existe em nenhuma outra instância, ao efetivamente abarcar praticamente toda a população em idade escolar. Nesse sentido, "torna-se importante instrumento de difusão da pedagogia da hegemonia, ou pedagogia da conservação, e, concomitantemente, em veículo que limita e emperra a construção e a veiculação de uma pedagogia da contra-hegemonia". (NEVES, 2005, p.29).

> Guiada por pressupostos teóricos keynesianos, a pedagogia da hegemonia se desenvolve no sentido de ampliar os direitos sociais por trabalho, moradia, alimentação saúde, educação, transportes das massas trabalhadoras, com políticas sociais diretamente executadas pelo aparato governamental, tendo por intuito obter o decisivo consenso da maioria da população ao projeto burguês de sociabilidade e aumentar, concomitantemente, a produtividade da força de trabalho. (NEVES, 2005, p.30)

Entendemos que a 'pedagogia da hegemonia' não se coaduna com os princípios de participação democrática da gestão escolar, defendidos pelos movimentos progressistas. Enquanto a primeira tem como ponto central a absorção de princípios de participação despolitizada, individualista e compensatória, a segunda busca a politização do debate e o envolvimento coletivo com vista à mudança.

> Sem podermos ignorar a importância e a força impositiva dos modelos decretados e respectivas regras formais, há que igualmente não ignorar a capacidade estratégica dos actores escolares e a força das praticas sociais recorrentes, as tradições e os usos, mas também as capacidades criativas (LIMA, 2002, p.51-52).

A existência dos fundamentos da 'pedagogia da hegemonia' nas escolas faz com que os espaços de

participação existentes não se constituam em espaços de construção de uma contra-hegemonia, pois não existe entre os docentes e os gestores esta motivação. Ao contrário, transformam estes espaços em instâncias burocráticas ou em meros auxiliares das políticas oficiais.

Existe uma pretensa margem de manobra para os sujeitos presentes nas escolas, e consideramos que concepções sobre ensino e sobre o modelo de escola ideal acabam por interagir com as novas normas e influenciar fortemente os rumos da organização escolar em suas diferentes funções.

Nesse sentido, cabe maiores investigações sobre a relação entre estas normas legais-formais, as condições de trabalho objetivas dos professores, funcionários, gestores e também a relação da comunidade de pais e alunos na interação com as concepções de educação e de escola. Temos convicção de que estas concepções tem forte impacto sobre as práticas escolares na sala de aula ou na gestão, e certamente não são irrelevantes as diferenças entre ideias que se aproxima de um ensino tradicional, as novas ideias neoliberais e as teorias democratizantes do ensino.

Por isso a efetividade da nova pedagogia da hegemonia se potencializa para além do papel de mudar de estruturas, pois influencia fortemente na criação de novas concepções dos sujeitos escolares, passando pelos professores, alunos e gestores, em uma clara oposição às concepções que formularam os dispositivos legais que preveem uma escola mais democrática.

# 5 – Referências bibliográficas


ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar**: espaço de participação da comunidade. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. [Lei Darcy Ribeiro (1996)]. **LDB**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. 5ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CORRAGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problema de concepção. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: Oliveira D. A. (org). **Gestão Democrática na Educação**: desafios contemporâneos. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2007. pp. 15-45.

FONSECA, Marília. Financiamento externo e política educacional: 20 anos de cooperação técnica do BIRD. In: Romualdo Portella. (Org.). **Política Educacional**: Impasses e perspectivas. São Paulo SP: Cortez, 1995. p. 85-121.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo:

Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **A educação na Cidade**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GARCIA, Teise de O.; CORREA, Bianca. Desafios à democratização da gestão escolar e a atuação dos professores na escola pública. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 3, nº4, jan/jun, 2009, pp. 225-237.

GHANEM, Elie. **Educação Escolar e Democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 2004.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Democrática na Escola**: artes e ofícios de participação coletiva. Campinas: Papirus, 1994.

LIMA, Kátia R. de Souza; MARTINS, André Silva. A Nova Pedagogia da Hegemonia: pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A Nova Pedagogia da Hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Licínio. Modelos organizacionais da escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In: MACHADO, L. M. E FERREIRA, N. S. C. (orgs.). **Política e Gestão da Educação**: dois olhares. RJ: DP&A, 2002. pp 33-54.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A Nova Pedagogia da Hegemonia:** estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

PARO, Vitor. Estrutura da Escola e Educação Como Prática Democrática. In: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. **Políticas Educacionais e Organização do Trabalho na Escola**. SP: Xamã, 2008. pp. 11-37.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livros, 2007.

SANFELICE, José Luis. A nova pedagogia da hegemonia no contexto da globalização. **Revista Digital do Paideia**, vol. 2, nº 2, out./2010–mar./2011. pp.111-119.

SILVA, Sidney Reinaldo da. Gestão da Educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, Naura S. C. (org.) **Políticas Públicas e Gestão da Educação**: polêmicas, fundamentos e análise. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

I FCT/UNESP. Doutorando em Educação pela UNESP de Presidente Prudente, sob orientação do Prof. Dr. Cristiano A. G. Di Giorgi. Bolsista SEE/SP. fabioperboni@terra.com.br

**EIXO 7 – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Gestão da escola pública na perspectiva democrática

**Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima[I]; Maria Lília Imbiriba Sousa Colares[II]**

## Introdução

A história das lutas na humanidade contra os processos desiguais, a exclusão social e a aspiração educacional, fazem parte no nosso país. A dimensão histórica pode nos ajudar a compreender as mudanças que envolvem a sociedade, e consequentemente a educação, em virtude desta construir e construir-se enquanto sistema que compõe a sociedade e a partir de então possibilitar o encaminhamento rumo à transformação.

A teia entrelaçada de políticas públicas para a educação evidencia que houve uma renovação do papel gestor do Estado e da legislação da educação nacional, como um novo imperativo para os conceitos e ressignificações do homem, do mundo e da sociedade para reorganizar então o espaço e o contexto educacional.

Nesse contexto a gestão da educação surge como elo entre o possível e o real recolocando as questões de qual homem quer formar, qual conhecimento faz-se pertinente, qual espaço para a educação e qual sociedade temos a intenção de planificar para a dimensão humana existir realizada de forma coletiva na escola.

A gestão da educação vai além de administrar sistemas ou escolas. Trata-se de um processo político coletivo, que envolve princípios de democracia, de direitos humanos e, prioritariamente, o conceito de participação, abrangendo as políticas educativas, os sistemas ou redes educacionais e as instituições de ensino.

O que nos instiga a estarmos abertos a

> Examinar a política e a gestão da educação a partir de vários ângulos pelos quais os intelectuais que nele escrevem vêm à construção do cenário político nacional com todos os seus movimentos, avanços e recuos, na complexa trama das relações sociais (FERREIRA, 2011, p. 10)

Nessa perspectiva é que discutimos conceitos de democracia, gestão educacional e gestão democrática, tendo como base os estudos de Silva (2009) que realiza uma revisão de literatura sobre democracia, democratização da educação e da gestão escolar, Cossio et al (2010) que enfoca a trajetória de concepções sobre gestão escolar, salientando ressignificações, Paro (2000) que trabalha a gestão democrática na escola pública, bem como Luck (2011 e 2012) que discute a

gestão educacional e concepções de processos democráticos.

Pretendemos assim esclarecer o que se entende como gestão da educação e aprofundar a noção de gestão democrática, refletindo acerca das relações de poder que permeiam as decisões políticas no campo educacional e suas vinculações com os contextos políticos e sociais vigentes no Brasil com ênfase a partir dos anos 1980, momento em que se configura a ampliação à compreensão sobre o conceito e as práticas de gestão da educação em uma perspectiva democrática.

# Caminhos percorridos pelo desenvolvimento da democracia

Se fizermos uma análise histórica podemos verificar indícios de democracia a parte da análise dos primeiros agrupamentos humanos e isso pode ser evidenciado pelos estudos realizados por Silva

> A história da humanidade aponta que os seres humanos, nos seus primórdios, viveram em pequenos grupos, sobrevivendo da caça e demais recursos naturais (coleta de frutos, raízes, etc.), em constante colaboração e com decisões coletivas entre os seus membros. (SILVA, 2009, p. 92).

Esse período se caracteriza como a forma primitiva da democracia e sistema político natural, pois acontece uma participação espontânea e natural, proporcionada pelas condições de organização da sociedade no momento, de forma que os membros sociais se sentiam fazendo parte de todas as ações identificando e construindo assim uma identidade e vida comum.

Ainda continuando análises da evolução desse sistema e sua relação com a democracia percebeu-se que,

> Essas condições foram sendo alteradas quando os seres humanos fixaram-se por longos períodos em determinados lugares, buscando melhores meios de sobrevivência (organização da agricultura, troca de produtos, etc.), conquistando, então, espaço na sociedade, as diversas formas de hierarquia e dominação. (SILVA, 2009, p. 92).

A democracia tem suas origens na cultura ocidental, mais especificamente na Grécia. De acordo com Silva (2009) foram os atenienses que criaram o termo democracia

> Seus habitantes elaboraram o ideal democrático que atingiu o maior desenvolvimento político, sendo a cidadania intrínseca ao indivíduo. Foram, provavelmente, os atenienses que criaram o termo demokratia (demos, o povo, e kratos, governar), significando "governo do povo".
>
> A cidadania era uma questão de participação. (SILVA, 2009, p. 93)

Porém essa participação acontecia de maneira restrita, pois as experiências democráticas nesses locais demonstravam sempre uma participação em assembléias de forma restrita. Nem todos tinham direito a participar. Era um sistema democrático em partes, pois somente homens livres poderiam participar, excluindo assim, mulheres e escravos, que não tinham participação alguma na

sociedade.

De acordo com Neto (2012), cada grupo de interesse define democracia e democrático, e na Revolução Francesa a democracia está associada à liberdade de se obter propriedade. Há momentos em que a democracia é vista como liberdade de expressão. Na fala desse autor "*democracia serve a muitos interesses*".

Assim como todos os demais aspectos sociais, a democracia também sofreu mutações, havendo alterações nos conceitos e práticas, passamos de um processo de democracia direta para uma democracia representativa, Sendo enfatizado por Silva (2009) que "*chegando ao Estado Liberal, ganhou força a democracia representativa, em que o processo de tomada de decisões acontece num centro de poder"*. Nesse momento acontece a questão ideológica do discurso liberal no uso do discurso exigido pelo povo como forma de atender as prerrogativas do Estado Liberal, pois a burguesia se apodera dos valores da democracia, utilizando-se do discurso ideológico de igualdade de oportunidades segundo a capacidade individual das pessoas, iniciando um novo sistema democrático, em que somente os que têm propriedade participam da escolha dos dirigentes, e as decisões eram tomadas pelas elites proprietárias.

A partir de então, surgem vários movimentos que objetivavam a participação, o sufrágio universal, eleições utilizando-se a burguesia do discurso de que os representantes estariam defendendo os interesses da nação, atendendo assim os interesses de classe. Esse processo é discutido como possibilitando alguns riscos como surgimento do corporativismo, a defesa de determinado segmentos sem levar em conta o interesse geral da sociedade; afastamento dos representados dos processos decisórios; busca de satisfação de interesses materiais. Esses aspectos foram colocados aqui apenas para nos situarmos, mas não pretendemos aprofundar essa discussão nesse momento.

> Enquanto a população não exerce este controle, o Estado limita-se ao atendimento dos interesses da minoria que detém o poder econômico e político da sociedade, não cumprindo, de forma adequada, sequer as suas obrigações com os serviços coletivos, tais como a saúde, a educação, a segurança, etc.(SILVA, 2009, p. 97)

Dessa forma, acontece uma falácia e/ou uma falsa democracia, pois a sociedade participa apenas do momento de eleição dos seus representantes, não havendo nenhum outro tipo de participação na implementação das leis e nos processos decisórios das ações sociais.

Caminhando nessa perspectiva, verificamos a emergência de diferentes interpretações dos termos democracia e gestão. A questão referente à democracia em sua relação com o contexto sócio-econômico se apresenta de maneira divergente, por que a democracia apresentava-se como bandeira de luta pela ampliação da inclusão social e pela redistribuição, enquanto que o capitalismo não se apresentava favorável à redistribuição, instaurando uma tensão nessa relação, e conforme nos expões Cossio et al (2010) *"não havia muita clareza quanto ao modelo de democracia a ser assumido como o ideal"*

Com relação a isso a autor continua afirmando que

> A democracia, ainda em processo de consolidação no Brasil, vê-se reorientada pela nova ordem mundial e, logicamente, a democratização da educação e da gestão passa por transformações. A partir da segunda metade dos anos 1990 a educação sofre uma verdadeira reforma para atender aos preceitos neoliberais. (COSSIO et al., 2010, p. 329)

E para tanto, ainda continuando a discussão

> (...) a diversidade e a intensidade das transformações em todos os campos da vida em sociedade, a ideia de democracia precisa ser pensada sob uma nova lógica. Esta nova lógica não se vincula ao conceito de mercado. (COSSIO et al. ,2010, p. 331)

Pois se não tivermos clareza dessa desvinculação do mercado, o discurso neoliberal acaba por provocar uma "refuncionalização" da educação, contribuindo para o aumento da crise do setor educacional, por meio de dados estatísticos que comprovam o aumento da educação formal, mas sugestiona ao mesmo tempo, sua ineficiência administrativa, propondo a descentralização de gestão voltada para qualidade total.

# As lutas em torno da institucionalização do princípio da gestão democrática da educação

Mesmo com reconhecendo que o processo de democratização e a democracia ganharam ênfase e seu "apogeu" no cenário nacional a partir de 1980, para entendermos como isso se processou, iniciaremos nossas reflexões nos reportando a década de 1930, preâmbulos dos movimentos em torno da democratização da educação com pioneiros da escola nova, que tinham como objetivo de luta democratização da educação e acesso por toda a população à escolaridade básica.

Em continuidade a esse processo em 1937 a 1945 com Estado Novo acontece a abolição dos movimentos reivindicatórios no país. A população sai de cena e o governo passa a decidir sobre o ensino. Nesse período para o Estado brasileiro, o ensino para todos significava mão-de-obra qualificada para o progresso do capitalismo no Brasil. No período que se configura de e 1945 a 1964, há uma emergência do discurso da necessidade de redemocratização de nosso país, passando-se a defender a erradicação do analfabetismo como meio da democratização da cultura.

Nas décadas de 70 e 80 é um momento de efervescência de lutas dos educadores, num contexto em que a falta de vagas e o direito à educação pública são questionados pela classe trabalhadora e impõem uma análise acerca dos motivos da reprovação e do abandono escolar, das condições precárias das escolas e da limitada profissionalização do magistério. As reivindicações se pautavam na busca por mais vagas na escola pública, por novos rumos às práticas administrativas da educação, principalmente em relação ao autoritarismo burocrático reinante nas escolas. Reivindicavam também pela melhoria salarial e por melhor qualidade do ensino.

Os movimentos reivindicatórios dos professores favorecem a discussão sobre o modelo burocrático e hierárquico de organização da educação e da escola, propondo a sua superação e

democratização. Aliado ao movimento pela democratização do acesso à educação pública surgiu o movimento pela democratização institucional, ou seja, a democratização da gestão das instituições da sociedade. Nesse contexto que passa a emergir as lutas pela gestão democrática da educação, da escola pública e experiências nesse sentido, tais como as eleições diretas de diretores e a criação de conselhos escolares. "*É neste contexto histórico-político, de transição do centralismo do regime autoritário para a redemocratização, que a gestão é evidenciada na agenda política dos governos*". (COSSIO et al., 2010, p. 327)

A influência desses movimentos proporcionou a introdução e assimilação da gestão democrática na Constituição Federal de 1988, presente no texto constitucional no artigo 206.

A Constituição Federal estabeleceu princípios para a educação brasileira, dentre eles: obrigatoriedade, gratuidade, liberdade, igualdade e gestão democrática, sendo esses regulamentados através de leis complementares. A partir de então, a gestão democrática foi estatuída como princípio constitucional e, portanto, como categoria de percepção e apreciação legítima do campo da política e da gestão educacional. Abre-se um extenso processo de institucionalização da gestão democrática do ensino público, sendo ainda exigida pelos educadores além dos preceitos legais a democratização da sociedade e da escola pública.

Isso foi inspirar diretamente na obtenção de uma garantia legal representada pela inclusão do princípio da gestão democrática na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96), que estabelece e regulamenta as diretrizes gerais para a educação e seus respectivos sistemas de ensino, expressos nos artigos 3, 14 e 56, que em nível escolar, fundamentava a institucionalização das eleições de diretores e dos conselhos escolares, a construção de práticas curriculares baseadas na democratização do conhecimento e na inclusão da cultura popular. Esse princípio foi reforçado também no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 10.172/ 2001. O PNE trata dos diferentes níveis e modalidades da educação escolar, bem como da gestão, do financiamento e dos profissionais da educação, traz diagnósticos, diretrizes e metas que devem ser discutidos, examinados e avaliados, tendo em vista a democratização da educação em nosso país.

Todos reafirmando o princípio da democracia e da descentralização na gestão da educação e da escola, porém as proposições defendidas foram pautadas nos referenciais gerencialistas advindos da administração empresarial da reforma do Estado e, especialmente do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), organizado com questionários padronizados, prescrições uniformes, resultados quantificados, indiscutíveis, por se pautarem em patamares de desempenho, objetivos, metas, planos de ação, prazos e custos definidos externamente à escola, nos governos, nas secretarias de educação e nos organismos internacionais. O projeto político-pedagógico construído nas escolas era confundido e substituído pelo plano de desenvolvimento da escola, com fins de atendimento a eficiência e eficácia da educação pautada no referencial financeiro e não participativo como imprime as orientações das políticas neoliberais para educação.

Além desse aspecto, alguns embates se travaram em torno da institucionalização da gestão democrática em função de sua abrangência, pois conforme citado por (COSSIO et al., 2010, p. 333), *Na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, a gestão democrática é prevista como*

*um dos princípios orientadores da educação brasileira para as instituições públicas*.

Vale ressaltar, que ao mesmo tempo em que parte das reivindicações dos atores identificados com a luta democrática foram incorporada no aparato legal, pouca mudanças são percebidas nas práticas de gestão das redes educacionais, das escolas e dos espaços de sala de aula, o que revela um distanciamento entre a proposição e a materialização da democracia.

Atravessada por dissensos, divergências, resistências e antagonismos, a institucionalização da gestão democrática como política pública prosseguiu juntamente com outras estratégias. Em 2007, identificou-se a implantação de um conjunto de programas com referenciais na gestão democrática, organizados a partir de processos de formação. (MEC/SEB/DASE/CAFISE, 2007; MEC/SEB/DASE/DFIGE, 2008) Os programas Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime, Programa Nacional de Escola de Gestores da Educação Básica, Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, e Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho foram organizados como cursos de capacitação e especialização em parceria com as universidades federais e municípios. As estratégias utilizadas para a institucionalização do princípio se apresentaram, nesta fase, como programas de formação de pessoas, sinais de estruturação de uma cultura de gestão democrática nos sistemas de ensino.

É notório que, a inclusão do princípio democrático abriu e garantiu espaços para professores, estudantes e a comunidade escolar reivindicarem e organizarem experiências de gestão mais democráticas com processos mais participativos e ampliados de tomada de decisão e fizeram emergir outras tensões que gravitam em torno de eixos: conselhos escolares e participação, descentralização/ centralização, autonomia, projeto político-pedagógico e eleições de diretores. Entretanto, somente a institucionalização não é garantia de democratização de fato, pois se torna necessário atentar para ideologia impregnada no discurso de apropriação dos apelos sociais em favor dos preceitos do sistema sócio econômico, bem como ao fato de que a lei por si não é garantia de direito efetivo. O "chão" da aplicabilidade dessa lei e os atores envolvidos nesse processo tem importância preponderante para que isto se efetive atendo os preceitos implícitos pelos discursos ou as reivindicações reais dos movimentos e das necessidades da educação e da escola.

Uma escola pública popular e democrática supõe a democratização de sua gestão, a democratização do acesso e uma nova qualidade de ensino, que recoloque a questão da função social da escola.

> A democratização da gestão escolar, por sua vez, supõe a participação da comunidade em suas decisões, podendo ocorrer através de órgãos colegiados e instituições auxiliares de ensino. A participação da comunidade não deve ficar restrita apenas aos processos administrativos, mas ocorrer nos processos pedagógicos que supõem o envolvimento da comunidade nas questões relacionadas ao ensino. (SILVA, 2009, p. 102)

Sendo assim, a democratização da gestão escolar é um meio para que a escola realize o seu trabalho oferecendo um ensino de qualidade. A busca de uma nova qualidade que recoloque a

questão da função social da escola, conforme defende Aguiar (2011) objetiva estender a todos uma escola diferente da pública burguesa, propondo uma revisão crítica dos conteúdos por ela desenvolvidos.

Vale ressaltar que a implementação da democracia na escola não é uma tarefa fácil, pois nos ditos de Paro (2000) a nossa sociedade, possui uma organização é extremamente autoritária e, orienta-se na direção oposta à da democracia. Como sabemos os determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais mais amplos é que agem em favor dessa tendência, tornando muito difícil toda ação em sentido contrário. Entretanto, sabemos também que a realidade social está repleta de contradições que precisam ser aproveitadas como ponto de partida para ações com vistas à transformação social.

Sem a transformação na prática das pessoas não há sociedade que se transforme de maneira consistente e duradoura.

> Assim, a democracia na escola e/ou nos sistemas ou redes de ensino poderá ser construída pela transformação das relações de poder em relações de autoridade partilhada, pela desfamiliarização e desnaturalização do poder dominante, pela desconstrução das relações verticais e pela busca de solidariedade, mas, sobretudo, pela ampliação dos espaços de participação e pelo compromisso político com a prática participativa. (COSSIO et al., 2010, p. 334)

Deste modo, a participação efetiva da comunidade escolar na gestão educacional pode ser um dos fatores a contribuir com a transformação tanto da sociedade quanto do sistema de ensino, elevando a sua qualidade, garantindo o acesso e a permanência da criança na escola, auxiliando na efetivação de lutas que visem à democratização política e social do país.

## Gestão da educação democrática no Brasil e suas perspectivas

Como nos reportamos anteriormente, à reformulação legal para as bases de uma educação nacional colocavam a gestão, na década de 90, a gerar em sua trajetória histórica, fontes de renovação e ser a alavanca para uma nova visão de administração na educação por políticas públicas de articulação mais facilitadoras ao processo de modernização. Simultâneo à democratização tão solicitada nos espaços educacionais, a gestão vem acompanhada por uma defesa intensa a um conceito de gestão participativa, com clareza em suas diretrizes e conceito sobre as lutas em educação, como uma seara das possibilidades. O que vai explicitar que

> A gestão ocorre na medida em que as práticas escolares sejam orientadas por filosofia, valores, princípios e ideias consistentes, presentes na mente e no coração das pessoas, determinando o seu modo de ser e de fazer (LUCK, 2012, p. 41)

Conforme o Luck (2011) e Cossio et al ( 2010) a nova visão da administração rompe com a visão conservadora e tecnicista da administração educacional, aos moldes da administração geral e passa-se a haver uma questão paradigmática no uso do termo gestão, com sentido flagrantemente

democratizante, em sintonia com o movimento de democratização da própria sociedade. Sendo vista como *"base fundamental para a organização significativa e estabelecimento de unidade dos processos educacionais e mobilização das pessoas voltadas para o desenvolvimento e melhoria da qualidade do ensino que oferecem"* (LUCK, 2011, p.33).

A autora continua esclarecendo que

> Gestão Educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico (...) compromissado com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo. (LUCK, 2011, p. 35-36)

Partindo para o pressuposto da gestão democrática

> (...) implica não somente pensar os caminhos da gestão escolar, mas refletir sobre os próprios entraves do exercício da democracia num país em que as contradições sociais se acentuam e permeiam as relações escolares interferindo no processo de formação de alunos e professores. (SCHLESENER, 2011, p. 16).

Gestão democrática da educação, nos termos dos representantes do governo Fernando Henrique Cardoso/FHC, com a implantação de políticas de controle como o PDE, significava uma gestão em que a participação da comunidade escolar, se restringia à manutenção física da escola, às prestações de contas, elaboração e preenchimento de formulários ou sugerindo atividades de execução. Pois

> Observa-se ser comum a adoção por sistemas de ensino, de políticas de descentralização, sem o entendimento das implicações quando a bidirecionalidade e participação entre o nível macro (sistema) e micro (escola, em vista do que se adotam esforços de descentralização, apenas nominais, acompanhados de medidas fortemente centralizadoras, garantidoras de uma postura de controle e cobrança (LUCK, 2012, p. 47-48)

As contradições existentes na construção democrática em nosso país revelam que as luta e os dissensos do processo de institucionalização, expressaram-se mediante a coexistência de programas com concepções antagônicas na estrutura organizacional do MEC, com a proposição explícita da gestão democrática da educação. Configura-se assim, formulações de programas que se dizem democráticos, apropria-se de categorias da gestão democrática e corrompendo seu sentido original. Isso pode ser evidenciado nas disputas em torno de concepções distintas de projeto político-pedagógico, eleições de diretores, descentralização, autonomia, conselhos escolares.

Atentando para esse aspecto, em função da burocracia e autoritarismo imposto pelo Estado em relação à gestão democrática na escola, essa enfrenta dificuldades de se efetivar na escola pública brasileira. O Estado ao assumir as despesas pretende controlar a escola, dificultando o acesso dos trabalhadores na sua gestão democrática, colocando o diretor como seu representante autoritário, e desse modo impedindo a melhoria no processo educacional das classes instrumentais. Por isso Paro propõe que:

> Se quisermos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos ai. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola. (PARO, 2000, p. 10)

Ainda nessa perspectiva

> A realidade é dinâmica e que os desafios e dificuldades experimentados no processo educacional são globais e abrangentes, demandando ação compreensiva, perspicaz e criativa, pelo empenho de pessoas organizadas em torno de um projeto comum (LUCK, 2012, p. 25)

Nesses termos, a gestão democrática se configura, portanto, como exercício e a participação nos processos de tomada de decisão, um direito dos estudantes, dos profissionais da educação e da comunidade escolar. Isso se expande e passa a incluir a concepção de uma prática de gestão que garanta o direito à tomada de decisão como constitutivo do direito à educação. Tomar decisão sobre o seu processo educativo no âmbito da escola e sobre as políticas públicas educacionais em nível mais amplo.

Ressalte-se que os avanços conquistados pelos movimentos sociais, não necessariamente são garantia de implantação de sistemas democráticos, pois a gestão democrática, bem como anteriormente citado com relação à democracia, passa por uma metamorfose de significados, transformando-se em algo como um significado deslizante que, dependendo do contexto e das relações de poder, vai assumindo sentidos despregados de significados anteriores. A gestão democrática da educação se configura como um campo de produção ideológica e cultural, que produz formas equivocadas das lutas econômicas e políticas e que intermedeia de forma estruturada e estruturante a imposição de uma ordem, estabelecida como natural, por meio de sistemas de classificação e estruturas mentais objetivamente ajustadas às estruturas sociais. Foi concebida como um campo em que grupos disputam a sua definição e tentam impor concepções e prática.

Além dessas questões existem outras que precisam ser consideradas como empecilho para gestão democrática na escola pública, tais como excesso de simples formalismo para a realização de discussão e tomada de decisão colegiada; falta de politização sobre as questões educacionais; falta de recursos financeiros e de outros para a tomada de decisão coletiva de fato; pouca discussão sobre as questões pedagógicas que devem nortear o trabalho na escola; falta de compreensão sobre as formas de utilização dos recursos financeiros descentralizados que chegam à escola, bem como excesso de burocracia e impedimentos para os seus usos; "concentração de poder" e de informação no cargo de diretor de escola; falta de formação para os processos de participação coletiva e democrática nas escolas e nos demais conselhos de educação. Não descartando que

> Dos condicionantes do autoritarismo na escola, os de ordem institucional estão sem duvida nenhuma, entre aqueles que mais dificultam o estabelecimento de relações democráticas e em conseqüência, a participação da comunidade na gestão escolar. (PARO, 2000, p. 22)

O conhecimento a gestão da educação constitui-se na possibilidade de concretizar a inserção de um modo de pensar coletivo, integrado a todas as ações, cumprindo seu papel fundamental de conduzir

a educação e o ensino para a realidade contemporânea de práticas educativas, nos dizeres de Ferreira (2011) que resultem na organização dos espaços para a construção da cidadania, da justiça entre os homens e da igualdade de oportunidades a um mundo de exclusão, de sofrimento nas desigualdades e injustiças sociais.

# Considerações finais

As concepções históricas e as fundamentações legais demonstram como o tratamento da questão educacional tem sido sempre condicionado pelos valores autoritários que presidem as relações sociais brasileiras. Esse sentido histórico tem apontado na direção de que a autonomia na educação não chegou a ser construída ou mesmo elaborada, sem que as articulações com a natureza política dos sistemas de governo crescessem na proporção da intervenção com estes valores pouco ou democraticamente ausentes.

Assim, o estudo evidenciou que a gestão democrática tem seus pilares enraizados nos movimentos sociais de democratização e expressam as experiências e lutas por administrações e práticas coletivas, colegiadas e participativas nas escolas e sistemas de ensino. Os movimentos sociais da década de 1980 foram protagonistas, lutaram e exigiram novas condutas políticas e a gestão democrática da educação surge vinculada a um processo mais alargado de democratização da própria sociedade.

Apesar dos esforços implementados e das conquistas legais a democracia em nosso país ainda está em construção, em função das ações sistemáticas de desqualificação, de falta de participação, de dispersão e de ocultamento que as elites praticaram, como meio de realização material e simbólica de seus interesses fazendo uso das exigências dos movimentos em prol do sistema.

A concretização de uma perspectiva democrática é obra de muito esforço e de ações organizadas por movimentos, e de ações coletivas efetivadas no "chão" da escola pelos atores e protagonistas do processo educacional. Dessa forma, coloca-se então, a importância de uma gestão para a educação, cumprindo as intenções de renovação dos aspectos da formação humana e de seu desenvolvimento de possibilidades pelos que passarem pela escola.

A educação numa perspectiva democrática é uma tarefa complexa, arriscada e deve contar com a participação de todos, tendo como foco a qualidade do ensino e da formação humana.

# Referências

AGUIAR, M. A.. Desenvolvimento com igualdade social, educação e gestão escolar: notas para um debate. IN FERREIRA, N. S. C. (Org) **Políticas Públicas e gestão da educação:** Polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro Editora, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 4.024 de 1961.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação.** Lei n. 10172 de 9/01/2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

COSSIO, M. de F.; HYPOLITO, Á. M.; LEITE, M. C. L.; DALL'IGNA, M. A. **Gestão educacional e reinvenção da democracia: questões sobre regulação e emancipação.** RBPAE – v.26, n.2, p.325-341, mai./ago. 2010.

FERREIRA, N. S. C. (Org) **Políticas Públicas e gestão da educação:** Polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro Editora, 2011.

LUCK, H. **Gestão educacional:** uma questão paradigmática 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011

LUCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 8 ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2012

NETO, L. B. A formação continuada e a construção da gestão democrática nas escolas da educação básica pública IN: COLARES, M. L. I. S,; ROCHA, S. H. X.; COLARES, A. A. **Gestão democrática**: a escola pública e a formação continuada como objeto de análise. Belém: GTR, 2012.

OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Org) **Política e gestão da Educação**. 3 ed. Belo Horizonte: Autentica 2010.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública.** 3 ed. – São Paulo: Ática, 2000.

SCHLESENER, A. H.. Gestão Democratica e a formação dos conselhos Escolares IN: FERREIRA, Naura Syria Carapeto.( org) **Politicas Publicas e gestão da educação: Polemicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2011.

SILVA, N. R. G. **Gestão escolar democrática: uma contextualização do tema**. Revista práxis Educacional. V5, n. 6.p. 91-106, jan/jun 2009.

I PPGE/UNIR. HISTEDBR/UFOPA. glauci.lima@hotmail.com

II PPGE/UNIR. HISTEDBR/UFOPA. LAPPLANE/UNICAMP. lilia.colares@hotmail.com

**EIXO 7 – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Organização da educação e sistema de ensino no Acre: entre a gestão democrática e os prenúncios do regime de colaboração

**Mark Clark Assen de Carvalho[I]; Pelegrino Santos Verçosa[II]; Adriana Sena dos Santos[III]**

## 1 – Sistema de ensino e política educacional no Acre: primeiras palavras

A organização da educação acreana, na transição do antigo Território Federal a elevação do Acre à categoria de Estado da Federação que decorreu da aprovação da Lei nº. 4070/62 passou por alterações organizacionais significativas até se chegar à institucionalização do sistema público estadual de ensino. Em 15 de junho de 1962, o presidente da República João Goulart sancionou a Lei nº. 4070/62 que elevou o antigo território à categoria de Estado. No seu lastro adveio nova configuração política e administrativa que culminou com a realização de eleição direta para escolha do primeiro governador constitucionalmente eleito, deputados estaduais constituintes e representantes para a Câmara.

Para o Governo do recém-criado Estado sagrou-se vitorioso José Augusto de Araújo que tomou posse em primeiro de março de 1963, mesma data em que fora promulgada a primeira Constituição do Estado do Acre. Segundo analisa Oliveira (2000, p. 43), o Governo "nascia em meio da tentativa de institucionalização do planejamento nacional e seu governador se imbuíra desse espírito, tendo como preocupação central, no entanto, os grandes problemas sociais da saúde, educação e abastecimento".

Naquele ano foi aprovada também a Lei nº 04 que estruturou o Sistema Administrativo do Estado do Acre e que acabou por transformar a antiga Diretoria de Educação e Cultura em Secretaria de Educação e Cultura (Cf. Art. 1º da Lei nº 04/63).

> Art. 19 – A Secretaria da Educação e Cultura incumbe os serviços e assuntos tendentes a promover a educação geral e expandir a cultura através dos diversos ramos de ensino e de outras modalidades de difusão de conhecimentos, inclusive a radiofusão; a estimular a cultura artística, a educação física e aos desportos em geral.

No plano setorial de educação, apresentado como subsídio à formulação do Plano Global de Governo constavam os mesmos fundamentos do Plano Nacional de Educação (1962-1970) estabelecendo, portanto, as mesmas metas quantitativas previstas nacionalmente para o ensino

primário e para o ensino médio, prevendo-se, inclusive, as bases para implantação do ensino superior. Assim, pode-se dizer que a política educacional implantada nos primeiros anos de autonomia política e administrativa do Acre não dava conta de sanar as graves deficiências educacionais que se apresentavam, principalmente em relação aos indicadores de analfabetismo que girava em torno de 68,6% e a presença de professores leigos na rede pública de ensino, acrescidos da informação de que para uma população estimada em 160.208 habitantes (Censo de 1960), 120 mil eram analfabetos; das 30 mil crianças em idade escolar, apenas 10 mil estavam matriculados na escola segundo análise de Oliveira (2000).

Na Constituição Estadual de 1963 constava que o Estado deveria organizar seu sistema de ensino a partir das exigências do desenvolvimento do país e da região, respeitadas às determinações e exigências expressas na Lei nº 4.024-61 que, aliás, já previa a descentralização e determinava que cada estado organizasse seu respectivo sistema de ensino. No programa do primeiro governo Oliveira (2000, p. 49) identificou que transparecia "comprometimento político com as camadas populares: reforma agrária, educação e saúde".

Contudo, o clima democrático daquele período foi interrompido com o golpe militar de 1964 que fez com que a centralidade do poder emanado da ideologia do regime impusesse toda sorte de restrições. No plano local, acabou por forçar a renúncia do governador, a cassação dos seus direitos políticos e a adoção da prática de nomeação de "governadores biônicos", ou seja, indicados pelos militares sem o sufrágio do voto direto. Apesar disso, é comum reconhecer que na década de 60 foram lançadas as bases e os fundamentos para se definir, no Acre, uma "política de educação".

Com o novo cenário e as correlações políticas impostas pelo regime instaurado em 1964, momento em que o Estado "caracteriza-se pelo elevado grau de autoritarismo e violência" e que o autoritarismo das forças repressivas se traduz pela "tentativa de controlar e sufocar amplos setores da sociedade civil (...) bem como pela exclusão do setor popular e dos seus aliados da arena política" (CF. GERMANO, 1993), o governo do Acre, no período de 1964 a 1982, foi exercido por governantes nomeados pelo regime militar, resguardado na ideologia do nacional desenvolvimentismo e da segurança nacional que reconhecia as terras acreanas como "área de segurança nacional".

No que se refere à administração da educação foram reproduzidas as mesmas práticas de nomeação para os dirigentes em todos os níveis e esferas de poder local, inclusive dos (as) diretores (as) dos estabelecimentos escolares cujas funções eram vistas como "pré-postas do Estado" ou "cargos de confiança da administração pública" logo, de natureza meramente "política" ocasionando a "transformação da escola naquilo que numa linguagem do cotidiano político pode se designado como 'curral eleitoral' cristalizado pela política do favoritismo e marginalização das oposições (...) instrumentalizadora de práticas autoritárias", segundo classifica Dourado (1990, p.104-105).

Nestes limites, a estrutura administrativa e organizacional da Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Acre, definida originalmente pela Lei nº 04 de julho de 1963, foi alterada somente em 1973 quando já vigiam as diretrizes da Lei nº 5692/71 que reformou o ensino de 1º e 2º graus.

Entre planos de governo e planos setoriais para a área, o desenvolvimento da educação se dava, é bem verdade, ao sabor das definições advindas da Secretaria de Educação e dos atos emanados do CEE-AC que funcionava à época como uma espécie de órgão de "assessoramento técnico" do sistema.

Por seu turno, a institucionalização do Sistema Estadual de Ensino do Acre data do final dos anos 70, mais precisamente do ano de 1979 quando da aprovação da Lei nº 665 de 30 de abril de 1979, no Governo de Joaquim Falcão Macedo último governador indicado pelos militares. A Lei em epígrafe se fundamentava nas disposições da LDB nº 4.024/61 e na Lei 5.692/17, definindo que o sistema estadual de educação desempenharia funções em três níveis.

Os níveis que estruturavam o sistema estavam assim definidos: a primeira instância "de Decisão Superior" assumia ações de decisão que envolvia os colegiados de educação e o titular da pasta da educação e se encarregava ainda pela formulação da política a ser adotada pelo sistema em observância as diretrizes da política nacional de educação; a segunda instância, como órgão da administração central, responderia mais diretamente pela assistência aos órgãos de decisão superior, além de assegurar a observância às diretrizes gerais da educação em vistas à elaboração de planos, programas e projetos pelas unidades educacionais enquanto que a terceira instância da estrutura organizacional proposta era aquela que estava diretamente vinculada à prestação dos serviços educacionais prestados tanto pelo poder público (Estado e Município), assim como por entidades mantidas pela iniciativa privada (Cf. Lei 665/79).

No corpo da Lei se explicitavam referências estruturais e organizacionais que comporiam a anatomia do sistema de ensino compreendendo-se os níveis diretamente ligados à esfera de atuação do Estado: ensinos de 1º e 2º Graus acrescidos da possibilidade de oferta de ambos pela iniciativa privada. Contudo, a Lei manteve inalteradas as relações entre os órgãos da administração do sistema e o Conselho de Educação conforme se depreende da leitura do Artigo da Lei em destaque.

> Art. 23 – Todas as instruções de educação regular e de extensão cultura, serão disciplinadas pelos Conselhos Estaduais de Educação e Cultura, mediante proposta da Secretaria de Educação e Cultura, de acordo com suas peculiaridades e possibilidades.

Contribui para fomentar esta compreensão as análises de Oliveira (2000, p. 239-240) que a se reportar à política educacional no Acre afirma:

> A política educacional acreana, durante todo este período, reproduziu a ideologia e as diretrizes políticas da educação federal que, nem sempre, porém, se efetivaram, na prática, quanto aos objetivos esperados. Estes se realizavam enquanto eram comuns ou se conciliavam com os interesses políticos locais da classe dominante, e enquanto deles pudessem tirar alguma vantagem política ou pecuniária. Os dirigentes e técnicos da educação no Acre faziam o jogo da classe que estava no poder, fosse porque eram desprovidos de uma concepção filosófica educacional que pudesse influir na determinação de uma política própria e adequada a seus princípios, fosse porque eram intelectuais forjados na ideologia tecnicista supostamente neutra.

De igual forma, é somente a partir dos anos 80 com o movimento de redemocratização da sociedade e com a retomada do processo de eleições diretas para escolha do Governo do Estado em 1982 que passará a haver mudanças na estrutura do sistema, na sua administração e nas relações com os profissionais da educação. No plano político teve a vitória do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) sobre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) instalada no governo desde 1964. Oportuno registrar então que vinte anos depois, a população acreana voltou a eleger seus governantes através do voto direto a considerar que a primeira eleição para governador se deu em 1962.

Em relação ao sistema de ensino, apesar de ter sido mantido o mesmo ordenamento organizacional definido na Lei 665/79, é possível identificar um conjunto de ações inovadoras com destaque para: a aprovação da Lei 793/84 mediante a qual o (a) Secretário (a) de Educação deixou de ser membro (a) nato (a) do Conselho Estadual de Educação enquanto que os cargos de presidente e vice-presidente passaram a ser eleitos entre os pares para um de mandato de dois anos; a realização das primeiras eleições diretas para escolha dos diretores (as) de escola em 1985 e 1987 antes mesmo da gestão democrática está definida como princípio organizativo dos sistemas públicos de ensino na Constituição Federal de 1988, a aprovação do primeiro plano de cargos e salários do magistério acreano em 1987 e a efetivação do primeiro concurso público para ingresso no magistério em 1988.

## 2 – Gestão democrática e regime de colaboração no sistema de ensino no Acre

É fato que o Acre foi um dos pioneiros na realização de eleições diretas para escolha de diretor (a) de escola. Contudo, em que pese esse registro, o processo de eleição direta só se efetivou com a aprovação da Lei Estadual 1.201/96 que instituiu, no âmbito do sistema público de ensino do Acre, a gestão democrática, regulamentando o Inciso VII do Artigo 190 da Constituição do Estado do Acre o qual já estava definido na Constituição Federal de 1988 (Cf. Artigo 206, Inciso VI).

Ao abordar o tema da gestão democrática Dourado (2003, p. 20 ) afirma que:

> A gestão democrática [...] é compreendida como a participação efetiva dos vários seguimentos da comunidade escolar, pais professores, alunos e funcionários da organização, na construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim nos processos decisórios da escola.

A primeira lei de gestão democrática do Acre foi a Lei 1.201 de julho de 1996 que definiu os princípios da gestão democrática; estabelecia o papel do conselho escolar e da direção da escola e da equipe técnica; previa a eleição direta para escolha do (a) diretor (a) e definia a organização administrativa das unidades escolares, a qual fora promulgada antes da LDB 9.394/96 que é de 20 de dezembro de 1996. O texto Lei 1.201/96 expressava princípios gerais da gestão democrática e estava centrado na questão da eleição direta e na participação como referencias para propor mudanças nas práticas administrativas e pedagógicas como estratégias para consolidar a gestão

democrática e a autonomia das instituições escolares.

Em âmbito nacional o princípio constitucional da gestão democrática foi reafirmado na Lei 9.394/96 nos termos dos artigos 14 e 15:

> Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
>
> I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
>
> II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
>
> Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro e público.

No Acre, no final da década de 90, com o redesenho das forças políticas ocorreram alterações na estrutura administrativa e burocrática do Estado com forte impacto na educação. A Secretaria de Estado de Educação, respaldada na Lei Complementar nº 67/99 e na Instrução Normativa nº 02/99 desempenhou papel decisivo no que tange ao gerenciamento de pessoal, recursos financeiros e materiais que resultaram na reorganização da rede pública de Rio Branco com a criação de seis regionais justificadas na necessidade de racionalizar e gerenciar recursos humanos, financeiros, administrativos e monitorar o processo de utilização de vagas disponíveis nas escolas de acordo com as etapas da educação básica. A nosso ver esse processo acaba se antecipando e dando início ao regime de colaboração em Rio Branco.

Em 2003, a administração do sistema de ensino assumiu a liderança para propor a reformulação do texto da Lei de gestão democrática recorrendo ao argumento de que se fazia necessário adequá-la à nova realidade vivida pela educação no Acre circunscrita aos domínios das "forças democráticas" investida no poder político. Ocupou papel central no debate a identificação de que havia uma sobrecarga de atribuições aos diretores (as) de escola e a constatação de que o debate sobre gestão democrática na escola havia se diluído nos propósitos da mera eleição.

Assim sendo, em novembro, foi homologada nova regulamentação para a gestão democrática, mormente à aprovação da Lei 1.513/03. O elemento de distinção em relação à legislação anterior se reportou às novas configurações para a organização do trabalho pedagógico e administrativo estabelecido para o (a) dirigente escolar e aos demais integrantes da "equipe gestora da escola" a partir das novas funções que passaram a compor a estrutura administrativa e organizacional da escola.

Relativamente aos princípios da gestão democrática foram mantidos praticamente os mesmos.

> Artigo 2 – São princípios da gestão democrática do sistema de ensino publico do Estado do Acre:

I – Garantia de centralidade da escola no sistema;

II – Gestão descentralizada com autonomia para as unidades de ensino elaborarem e implementarem seus projetos pedagógicos, políticos e administrativos respeitando a legislação vigente;

III – Gestão participativa que garanta a presença de todos os segmentos nos processos de elaboração das políticas das unidades de ensino e em suas instancias decisórias, bem como de estratégias de acompanhamento das ações a serem implementadas;

IV – Gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestação de contas respeitando a legislação vigente;

V – Gestão de resultados com processo definido de acompanhamento e avaliação permanentes;

VI – Gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino.

Para investidura no cargo de diretor (a) é pertinente pontuar que o Acre passou a adotar sistema misto, isto é, requer curso de capacitação seguido de eleição direta pela comunidade (Cf. Art. 5 parágrafo I e II). Sobre essa questão é pertinente pontuar que embora "o mecanismo de provimento do cargo de diretor mais adotado no país é o da eleição 53% com considerável participação dos municípios. A indicação é o segundo mecanismo mais utilizado no conjunto dos sistemas de ensino, com predominância nos sistemas estaduais (44%)" (MENDONÇA citado por DOURADO, 2011 p.3). Ao adotar o sistema misto de escolha para eleição dos novos (as) diretores (as) a questão da certificação passou a se configurar como grande filtro de seleção preliminar dos pretensos (as) candidatos (as) à direção de escolas. Este dado pode ser percebido ao se analisar o Edital de Seleção para a certificação de professores para se habilitarem a função, pois consta que no Edital nº 254/20011 SEE – AC que de um universo de 1.325 candidatos inscritos apenas 605 candidatos foram aprovados. Outro elemento de destaque repousa sobre a questão da organização do trabalho pedagógico a partir da ideia de criação da equipe gestora numa fusão das extintas "direção e equipe técnica da escola".

O Capítulo V da Lei 1.513 trata das funções e responsabilidades do (a) gestor e aborda genericamente as atribuições do coordenador de ensino e do coordenador administrativo (CF. Capítulos VI e VII), com a ressalva de que passou a existir certa flexibilização do trabalho que não mais está centralizado na figura do diretor e sim é dividida e compartilhada com demais os coordenadores. Contudo, cabe a ressalva de que mesmo assim pode ser identificada uma sobrecarga de trabalho ao Coordenador Administrativo em função da à multiplicidade de encargos que este passou a assumir, sendo visto inicialmente como gerente.

Pensada nesses esquadros suas atribuições parecem que não extrapolariam os limites das questões burocráticas com pouca vinculação ao trabalho pedagógico, o que bem pode ser identificado como uma visão reduzida de gestão que não se coaduna com as expectativas de desenvolvimento do trabalho escolar de forma integrada a partir do entendimento de que "a gestão democrática da

educação constrói coletivamente, através da participação, a cidadania da escola e de seus integrantes e de todos que nela, de alguma forma, participam" (FERREIRA, 2004 p.307).

A leitura meramente comparativa os textos das duas leis de gestão democrática implantadas no Acre sugerem compartimentar ou separar o trabalho pedagógico do trabalho administrativo aspectos que não se coadunam com a existência de uma equipe gestora (Cf. Lei 1.513/03). Em linhas gerais funções e atribuições do Diretor (a) da Escola e do Conselho Escolar estão claras e suficientemente bem definidas na lei e resguardam similaridade ao que já estava regulamentado na Lei 1.201/96.

A Lei 1.513/2003 ao tratar da organização da gestão escolar define que a organização pedagógico-administrativa das unidades de ensino será composta pela seguinte estrutura:

> Artigo 2º – A lei 1.513/03 estabelece que a organização pedagógico-administrativa das unidades de ensino é constituída pelo Conselho escolar e pelo Diretor da Escola.
>
> Parágrafo Único – Além do Conselho escolar e do Diretor, a escola deverá contar com:
>
> a) Um coordenador de ensino;
>
> b) Um coordenador administrativo;
>
> c) Um coordenador pedagógico por turno;
>
> d) Corpo Docente;
>
> e) Apoio Administrativo.

Do conjunto da legislação manuseada para compor o presente estudo se percebeu que essas orientações têm como característica a intenção de induzir a descentralização administrativa, financeira e pedagógica em todas as dimensões que configuram a organização do trabalho escolar e favorecer práticas que compartilhem o poder no intuito de romper com a estrutura verticalizada, favorecendo assim a autonomia, aliás, uma das características imprescindíveis para construção da gestão democrática e participativa. Têm-se clareza que, na verdade, se trata de uma autonomia relativa, mas, mesmo assim, uma autonomia que pode permitir margens de organização e aglutinar poder para fomentar tomada de decisão.

> A autonomia é [...] definida como a faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre seu próprio destino. Instituição autônoma é a que tem poder de decisão sobre seus objetos e sobre suas formas de organização, que se mantém relativamente independente do poder central e administra livremente recursos financeiros. Assim, as escolas podem traçar o próprio caminho, envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e comunidade próxima (LIBÂNEO, 2010, p.333).

Grosso modo pode-se que as escolas públicas do Acre vêm, paulatinamente, experimentando e

exercitando a autonomia e a descentralização aspectos que são de importância capital para uma gestão democrática que zela pela participação como estratégia para assegurar e garantir maior liberdade às instituições escolares e aos gestores para direcionarem seus investimentos e deliberações assentadas na participação da comunidade escolar. Contudo, em relação à articulação do trabalho entre a própria a equipe gestora parece haver a necessidade de mudanças em suas respectivas atribuições com vistas a provocar maior impacto no que se refere à organização do trabalho da escola em todas suas dimensões com potencial para influir também no redirecionamento do próprio trabalho, das práticas pedagógicas e elevar progressivamente a qualidade da ação educativa em cada uma das escolas que integram o sistema de ensino acreano.

Do ponto de vista da legislação brasileira pode-se dizer que a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 e da atual LDB de 1996 foram impressas mudanças de perspectivas no que se refere ao papel da União e dos demais entes federados (estados, distrito federal e municípios) em relação à oferta da educação obrigatória. A Constituição explicita as contrapartidas e responsabilidades dos entes, sugere a adoção do regime de colaboração para oferta da educação básica, além de ter definir a gestão democrática como princípio organizativo a ser observado pelos sistemas públicos de ensino.

Neste sentido, a organização federativa da educação no Brasil, segundo estabelece o Artigo 211 da Constituição definiu como critério para configurar essa forma de organização o regime de colaboração em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, organizarão seus sistemas de ensino. Ainda de acordo com as disposições constitucionais de 1988, os municípios foram definidos como entes federados passando a lidar com novos "parâmetros mínimos de aplicação obrigatória dos recursos orçamentários das administrações municipais, podendo, ainda, ser fixados outros parâmetros pelos municípios mediante suas leis orgânicas, desde que respeitados os mínimos legais" (Cf. SCHORR, 2004, p. 144).

De acordo com as análises de CURY (2008, p. 06) a Constituição Federal de 1988 dispôs pela pluralização de sistemas, inclusive pela incorporação dos sistemas municipais os quais teriam uma articulação mutua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos eles. Tal engenharia serviria como modo de evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e cooperativo na educação escolar (...) Os sistemas de ensino desde logo passaram a usufruir existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federados, obedecendo ao principio da colaboração recíproca.

Cury (2008, 2008, p. 07) propõe que a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por intermédio do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo principio da colaboração recíproca e dialogal.

Na esteira do que já previa a Constituição, a Lei 9.394/96 ratificou que a "União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino" (Cf. Art. 8º), sendo que a incumbência da União é de coordenar a política nacional de educação, articulando-se com os diferentes níveis e sistemas, exercendo funções de natureza normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais esferas. A LDB ao se referir à organização da educação no país explicita que:

> Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
>
> § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
>
> § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Depreende-se que a Lei faculta a possibilidade de organização dos sistemas públicos de ensino articulando-se às diferentes esferas e de acordo com as contrapartidas dos entes federados em diferentes níveis sem que isso venha a resultar em sobreposição de funções e papéis graças à ideia do regime de colaboração entre os sistemas de ensino tratada como princípio de organização federada. Nos Artigos 10 e 11 da LDB estão definidas as incumbências de estados e municípios em matéria de educação.

No caso dos municípios o poder público municipal deve manter o foco nas suas obrigações legais podendo ainda "optar, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica". (Cf. Art. 11, Parágrafo Único da Lei nº 9.394/96). Portanto, para dar conta de atender a demanda por educação infantil em creches e pré-escolas, bem como a prioridade do ensino fundamental, o município deve organizar seu respectivo sistema de ensino. Neste sentido se compreende então o regime de colaboração como diretriz legal para organização dos sistemas de ensino, apresentando-se como perspectiva para superar impasses e romper com sobreposição de competências entre estados e municípios ante a fragmentação de organização dos respectivos sistemas e a ausência de prioridades educacionais.

No contexto das mudanças educacionais preconizadas pela LDB foram aprovadas duas importantes leis que estruturam e organizam o sistema de ensino do Acre: a Lei 1.694 de 21 de dezembro de 2005 que institui o Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre e a Lei Complementar 162 de 20 de junho de 2006 que institui e organiza, no âmbito do Estado do Acre, o Sistema Estadual de Ensino e dá outras providências.

A Lei 1.694 institui o Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais, relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e dos Municípios assim define:

> Art. 1º Fica instituído o Sistema Público da Educação Básica do Acre, conjunto de instituições públicas de ensino que desenvolvem ações integradas para a elaboração e

execução de políticas e metas que regulamentam e definem a oferta e a qualidade do ensino público da educação básica, a otimização da gestão escolar, o quadro de profissionais da educação básica, a utilização dos recursos financeiros, tecnológicos e materiais.

No ano de 2006 foi aprovada a Lei Complementar 162 de 20 de junho que institui e organiza, no âmbito do Estado do Acre, o Sistema Estadual de Ensino e dá outras providências revogando-se, portanto, a Lei 665 de 30 de abril de 1979.

A análise do texto da Lei permite identificar e reconhecer, pelo menos do ponto de vista do legislador, a intenção de melhor definir a estrutura e a organização do sistema de ensino do Estado do Acre quando remete aos termos da Constituição Federal de 1988, da Constituição do Estado e da legislação federal sobre as diretrizes e bases da educação nacional, ou seja, a atual LDB e os demais atos regulamentadores dela decorrentes. Outra questão que merece ser ressaltada é aquela relativa à composição dos órgãos de gestão que integram o sistema estadual de ensino, a saber: a Secretaria de Estado de Educação como órgão central do sistema e instância responsável pela elaboração e execução das políticas educacionais no estado e o Conselho Estadual de Educação como órgão normativo, consultivo e deliberativo do Sistema Estadual de Ensino.

Em relação à composição do Sistema Estadual de Educação fica definido então que:

> Art. 3º Compõem o Sistema Estadual de Ensino, a ele se integram, ou com ele se articulam:
>
> I – os sistemas municipais de ensino que optarem por compor com o sistema estadual um Sistema único de Educação;
>
> II – as instituições de educação, de todos os níveis e modalidades, criadas e mantidas pelo poder público estadual;
>
> III – as instituições de ensino fundamental, médio e superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
>
> IV – a instituição pública responsável pela coordenação das políticas culturais no Estado
>
> V – as entidade que atuam na área de educação.

Ao estabelecer a distinção entre órgão central do sistema e órgão normativo consultivo e deliberativo do sistema ficam também definidas as atribuições e competências tanto da Secretaria de Estado de Educação quanto do Conselho Estadual de Educação (Cf. artigos 5º e 6º). A Lei Complementar 162, de 20 de junho de 2006, procura reparar um erro histórico cometido no Acre em relação ao caráter e papel do Conselho Estadual de Educação, resgatando seu caráter normativo, consultivo e deliberativo acerca das questões que envolvem a política de educação no Estado.

Ao abordar o ordenamento jurídico do País para dar conta de um modelo federado e cooperativo Cury (2004) identifica à coexistência de atribuições privatistas, distribuídas para cada ente

federativo, competências concorrentes, competências comuns entre os entes federados e, ainda, a participação em atribuições próprias da União mediante delegação de competência, razão pela qual define o regime de colaboração como plural e descentralizado, em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o numero de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (Cf. Cury, 2004, p. 16).

A partir da constituição do regime de colaboração entre estado e município, adensado por um movimento normativo foram estabelecidas regras quanto às obrigações de cada ente federado no que se refere especificamente ao atendimento das etapas da educação básica e às demandas educacionais emergentes no Município de Rio Branco, resultando na definição da "Matricula Cidadã".

Este documento, consubstanciado em algumas diretrizes do Plano Estadual de Educação especificamente em relação ao que deveria se constituir responsabilidade do município quanto ao oferecimento da Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, além da Educação de Jovens e Adultos primeiro segmento. Ao Governo do Estado do Acre caberia responsabilizar-se pelos anos finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos nos demais segmentos. De acordo com a Lei nº. 1.694 de 21 de dezembro de 2005 estavam previstas a celebração de convênios entre os poderes estaduais e municipais e a possibilidade de instituir o Sistema Público da Educação Básica do Acre, tendo como elemento norteador as diretrizes nacionais.

Assim sendo, no caso Cidade de Rio Branco, a gestão democrática e a efetivação do regime de colaboração entre Estado e Município vem contribuindo para fomentar e potencializar a ação da Secretaria Municipal de Educação evitando-se assim a dispersão, a pulverização de medidas educacionais, a inobservância de preceitos legais e a centralização administrativa. Os primeiros indícios de ruptura foram identificados já no ano de 2006, embora as bases desse movimento tenham sido lançadas em 1999 por intermédio da Secretaria de Estado de Educação com o processo que resultou no movimento de reorganização da rede de ensino em Rio Branco e que agrupou as escolas da Cidade em seis regionais.

Na perspectiva de melhor organizarem seus respectivos sistemas de ensino, estados e municípios brasileiros passaram a constituir e a experimentar modelos de organização e gestão educacional, inspirados na participação da comunidade, na eleição direta a partir da regulamentação do princípio constitucional da gestão democrática, criação de conselhos escolares, descentralização administrativa, financeira e pedagógica como imperativos importantes à construção de referências mais democráticas no trato das relações entre a administração do sistema de ensino, as instituições escolares e os seus diferentes segmentos.

Todavia, como bem ressalta Oliveira (2008) esse processo por envolver a construção de novos modelos de gestão também gera novas responsabilidades e os sujeitos deverão participar de forma mais efetiva. Conforme já fora destacado, o ano de 2005 foi bastante produtivo em termos educacionais no âmbito do sistema municipal de ensino de Rio Branco, pois algumas iniciativas levadas a efeito contribuíram de forma decisiva para imprimir outra lógica de organização à rede

municipal.

As questões apresentadas foram organizadas na perspectiva de pontuar e ressaltar alguns dos elementos que servem para referenciar o movimento realizado no Estado do Acre, após sua elevação à condição de Unidade Federada, para institucionalizar o sistema público de ensino como decorrência das mudanças e transformações operadas no contexto da política local. Paralelamente, pretendeu-se também ressaltar o percurso de desenvolvimento da gestão democrática no sistema público de ensino e suas implicações em termos de mudanças organizacionais e na configuração do trabalho pedagógico e das novas lógicas de organização que passaram a presidir as dinâmicas internas da escola.

# Referências


ACRE, **Instrução Normativa nº 02**, de 26 de março de 2010. Revoga a Instrução nº 05/2007 e regulamenta a Lei nº 1.569, de 23 de julho de 2004, que institui o Programa de Autonomia Financeira das escolas públicas e estaduais, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação – SEE e determina outras providências. Rio Branco – AC.

**ACRE, Lei nº 04 de 26 de julho de 1963 que** Estrutura o Sistema Administrativo do Estado.

**ACRE, Lei nº 665 de 30 de abril de 1979 que** Institui o Sistema Estadual de Ensino e dá outras providências.

**ACRE, Lei nº 1694 de 21 de dezembro de 2005 que** Institui o Sistema publico de Educação Básica face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais, relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Município.

ACRE, Lei Complementar nº 162 de 20 de junho de 2006 que institui e organiza no âmbito do Estado do Acre, o Sistema Estadual de Ensino e da outras providências.

**ACRE, Conselho Estadual de Educação – 25 anos (documento interno), Rio Branco: AC, mimeo., 1988**.

ACRE, **Instrução Normativa nº 01,** de 22 de fevereiro de 2010. Normatiza a utilização do Sistema de Gestão Escolar – SIGE, nas unidades de ensino de rede pública estadual e determina outras providências. Secretaria de Educação, Rio Branco – AC.

ACRE, **Instrução Normativa nº 03,** Normatiza a lotação, a remuneração e as atribuições do Secretário Escolar, no âmbito estadual das unidades de ensino da rede pública estadual. Secretaria de Educação, Rio Branco – AC.

ACRE, **Instrução Normativa nº 04, de** 13 de abril de 2004. Estabelece Diretriz Administrativa e pedagógica no âmbito das Escolas da Rede Estadual de Ensino. Conselho Estadual de Educação, Rio Branco – AC.

ACRE, **Lei nº 1.898** de 3 de maio de 2007. Altera dispositivo da Lei 1.513, de 11 de novembro de 2003. Assembleia Legislativa do Estado do Acre, Rio Branco – AC.

ACRE, **Lei nº1. 201** de 23 de julho de 1996. Regulamenta o inciso VII do art.190 Da Constituição do Estado do Acre e outras providências. Conselho Estadual de Educação, Rio Branco – AC.

ACRE. **Lei nº 1.513**, de 11 de novembro de 2003. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e de outras providências. Conselho Estadual de Educação, Rio Branco –AC.

ACRE. **Projeto de Reordenamento da rede pública de ensino do município de Rio Branco.** Prefeitura de Rio Branco, Secretaria Municipal de Educação, Departamento de Gestão, Janeiro de 2005.

ALVES, Wanderson Ferreira. Gestão Escolar e o trabalho dos educadores: da estreiteza das políticas à complexidade do trabalho humano, p.17 – 34. In**: Educação e Sociedade,** vol. 31, nº110, Campinas, SP: CEDES, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Lei nº. 9.394/96, de 23 de dezembro de 1996. **Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília-DF.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de educação-desafio para uma educação igualitária e federativa. In. **Educação & Sociedade.** Vol. 29, número 105. Campinas, 2008. P. 01-11.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *O regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar*. In. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de educação-Pró-Conselho, Brasilia-MEC, 2004.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas, p.921 – 943. In**: Educação e Sociedade,** vol. 28, nº100 – Especial, Campinas, SP: CEDES, 2007.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil, 77-95. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios.** 2ª Ed. São Paulo, Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Gestão escolar democrática:** A Perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal e ensino de Goiânia – GO. Goiânia: Editora Alternativa, 2003. 71 p.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios.** 2ª Ed. São Paulo, Cortez, 2000.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. Escolas Gerenciadas: Diretividade, Burocratização e Controle do Trabalho Escolar, 189-213. In: FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra (Orgs.). **Escolas Gerenciadas: Planos de**

**Desenvolvimento e Projetos Político – Pedagógicos em Debate.** Goiânia: Editora da UCG, 2004.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985).** São Paulo, Cortez, 1993.

GOUVEIA, Andréa Barbosa e SOUZA, Ângelo Ricardo de. Perspectiva e Desafios no Debate sobre Financiamento e Gestão da Educação: da CONAE a um novo PNE, p.789 – 807. In**:** **Educação e Sociedade**, vol. 31, nº112, Campinas, SP: CEDES, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de. TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 9ª Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

LUCK, Heloísa. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão.** 5.ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2010. – Série Caderno de Gestão – volume II.

_____. **Liderança em Gestão Escolar.** 4. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. – Cadernos de Gestão – volume III.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. **Scielo**. Campinas, v.22 n. 75 ago. 2001. Disponível em: www.scielo.br Acesso em 20 de out. 2011.

OLIVEIRA, Edir Figueira Marques. **Educação básica no Acre (1962-1983): imposição política ou pressão social.** Rio Branco: E. F. M. Oliveira, 2000.

PARO, Vítor Henrique. **Escritos sobre Educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vítor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública.** 2ª Ed. São Paulo: Editora Ática, 1998.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTE. **Edital 254/SEE/AC –** Relação dos candidatos inscritos e homologados. Disponível em: http://see.ac.gov.br Acesso em: Nov. 2011.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E ESPORTE. **Resultado Parcial dos Candidatos Certificados:** Concedidas pela portaria nº 4.005/2011 e de acordo como Edital nº 254/SEE/AC. Disponível em: http://see.ac.gov.br. Acesso em: dez de 2011

I (UFAC). markassen@yahoo.com.br

II (UFAC). peleacre@yahoo.com.br

III (UFAC). asenapedagogiaufac@hotmail.com

**EIXO 7 – GESTÃO DEMOCRÁTICA NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Perspectivas de ação do Conselho Municipal com o advento do sistema de educação no âmbito do Poder Local

**Edson Francisco de Andrade**[I]

## Introdução

A instituição de sistemas de educação no âmbito Municipal tem sido requerida à luz do discurso que identifica esta perspectiva de gestão como mecanismo de afirmação da autonomia desta esfera administrativa quanto à coordenação de sua Política Educacional, ao mesmo tempo em que é referendado como estratégia de integração para a construção do Sistema Nacional de Educação[1].

A perspectiva de gestão sistêmica, em processo de incorporação ao campo da educação, traz consigo a dimensão federativa, amparada por parâmetros que identificam a organização do todo (a educação nacional), ao mesmo tempo em que se busca ratificar a autonomia das partes (a educação no âmbito das esferas estadual/municipal), constituindo, desta feita, uma lógica de ação que se coaduna aos fundamentos do federalismo brasileiro, visto que as responsabilidades educacionais de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) obedecem a um ordenamento legal posto para a federação como um todo, sem, contudo, prescindir da capacidade de prover os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais por cada esfera governamental.

Em que pese a forte atenção que o tema vem recebendo quando se tematiza recentemente a gestão da Política Nacional de Educação, considerando-se especialmente a atual conjuntura de construção do Plano Nacional de Educação que vigorará no País pelos próximos dez anos, neste texto buscamos situar o debate no âmbito do Poder Local. Faz-se importante explicitar que aqui concebemos o *Poder Local* como espaço público ocupado por sujeitos coletivos envolvidos com a gestão pública. Há, neste caso, uma importante inflexão quanto ao uso termo "local", considerando que este tem sido historicamente tomado como sinônimo de *locus* dos desmandos autoritários de mandatários das elites locais ou regionais na política brasileira. Daí ser o *Governo Local* "perdulário, mal gastador do dinheiro público, quase sempre corrupto e que tem a ineficiência como sua marca característica" (DOMBROWSKI, 2008, 271).

Nesse sentido, a organização da educação municipal, a partir do advento de institucionalização do sistema próprio de educação, pressupõe o exercício da autonomia do *Poder Local*, por meio de suas instâncias de participação democrática.

Cabe ainda ponderar que a opção pela criação do Sistema Municipal de Educação (doravante SME) tem sido vinculada, especialmente, a três impactos esperados no âmbito da organização da educação no Município, a saber: a) incremento das atribuições desenvolvidas pelo *Conselho Municipal de Educação* (CME), b) elaboração do *Plano Municipal de Educação* (PME), e c) impulsão ao *Regime de Colaboração* entre os entes federativos quanto ao processo de definição e execução das políticas educacionais.

Tais considerações nos instigam ao estudo sobre o movimento de democratização fomentado pelo papel do Conselho Municipal a partir do advento de criação do SME, assim como as nuances que permeiam o exercício de suas atribuições, sobretudo, o exercício da autonomia no âmbito do Poder Local. O presente estudo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre o processo de surgimento e consolidação do SME de Recife, tendo como marco temporal da coleta de dados o período que se inaugura com o advento da Constituição Federal de 1988[2].

Utilizamos a *Análise do Discurso* como aporte teórico-metodológico deste estudo. Para tanto, procuramos estabelecer uma relação entre os depoimentos exteriorizados pelos sujeitos da pesquisa, em sua inserção histórica (FOUCAULT, 2007) e os elementos que indicamos como preponderantes para esta perspectiva de interpretação, a saber, o contexto de produção do discurso, o público a que se destina, os impactos que uma determinada prática discursiva pode provocar no processo tanto de reprodução quanto de mudança social (FAIRCLOUGH, 2001).

# O papel do CME a partir do advento de implantação do Sistema Municipal de Educação

A opção pela criação do sistema próprio de educação no municipal é assegurada pela LDB/1996 (Art. 11, § único). Pode-se inferir que este preceito confere ao município o direito de exercício da autonomia para produzir suas diretrizes educacionais. Nesse sentido, tem-se concebido o CME como instância responsável por intermediar o processo de detecção e análise de problemas, e com legitimidade para a elaboração e acompanhamento da Política Educacional do Município para além da instabilidade de governos (WERLE *et al*., 2008), além de se constituir mecanismo de viabilização da descentralização do poder decisório entre as instâncias de participação, na perspectiva de interferir na realidade social, operando meios que promovam sua transformação (SANDER, 1993).

Por conseguinte, entendemos que a perspectiva sistêmica de gestão da educação coaduna-se aos desafios tanto de levar a efeito o pacto federativo pela via da regulamentação do regime de colaboração no País, quanto de fortalecimento da participação social na organização formal/ legal do conjunto das ações educacionais no Município. É neste campo que se credita ao CME o papel de propulsor do empoderamento dos sujeitos coletivos locais para fazer valer a autonomia do ente Municipal quanto à definição de suas diretrizes educacionais.

A atenção que se emprega a incumbência do CME em normatizar sobre as metas e ações do poder local no âmbito da educação realça o papel desta instância como porta-voz da sociedade civil nos

espaços de poder decisório. Considerando alguns estudos de casos que direta ou indiretamente tomam os conselhos municipais de educação como alvo de análises, é possível afirmar que determinados trabalhos vêm evidenciando a importância desses Conselhos não apenas como órgãos normativos e deliberativos dos sistemas municipais de educação (funções técnicas e políticas), mas, sobretudo, como instâncias que, potencialmente, favorecem a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão, seja em virtude das oportunidades de participação local, seja em decorrência da garantia de transparência e fundamentação das decisões do executivo municipal (ANDRADE, 2010; SOUZA; FARIA, 2004).

Outras pesquisas vêm desvelando aspectos concernentes a eventuais disfunções, dificuldades e limitações dos conselhos municipais de educação. Ribeiro (2000) e Meira (2001) chamam a atenção para o fato de que, apesar desses conselhos se fazerem institucionalmente presentes nos municípios estudados, não vêm cumprindo com suas atribuições devido, muitas vezes, ao desconhecimento, por parte dos conselheiros, não só das suas funções, como daquelas referentes ao órgão em questão. Vasconcelos (2003) chega a conclusões semelhantes, quando considera que os conselhos apesar de serem enfaticamente citados como alicerces de sustentação da gestão democrática da educação, da forma como estão constituídos, muitas vezes não exercem nem mesmo o papel basilar a eles destinado – o de órgãos consultivos para a implementação de políticas municipais de educação.

Romão (1992), em estudo sobre a educação municipal, tece considerações importantes quanto à atuação do CME. Apreende-se da contribuição do autor ponderações que ainda que pronunciadas no contexto dos anos 1990, servem ao presente momento, especialmente quando se trata do cuidado necessário no sentido de que se evite que o CME, assim como diversas experiências com os conselhos estaduais, venha a se tornar mais um órgão intermediário e burocratizador.

Para tanto, é imprescindível que o conselho exerça seu papel de instância de controle social, portanto, não devendo compor sua agenda com competências que cabem ao órgão municipal de educação, como é o caso da execução das políticas educacionais do município. Sobre esse aspecto, é importante que o conselho esteja atento às eventuais manobras que queiram transformá-lo em veículo do tráfico de influências. Nas palavras de Romão (1992, p. 105) "sua postura de altiva autonomia deve ser preservada nos mínimos detalhes, evidentemente com a diplomacia e elegância de um *colegiado de educação"*.

No momento atual da vida democrática, os conselhos de educação são convocados a estabelecer relações com os demais conselhos de direitos, tecendo redes abrangentes de gestão e monitoramento das diversas políticas públicas. Conforme pondera Rezende *et al*. (2009), constata-se a preocupação de vincular "o direito à educação" e "os demais direitos" ao empoderamento da população. Esta, ao se fazer valer, "dá visibilidade às demandas por igualdade, exigindo o cumprimento do texto constitucional, na abordagem da concepção, da natureza e da composição de órgãos colegiados, no regime de colaboração, nas atribuições dos conselheiros e nos desafios da gestão democrática" (REZENDE *et al*., 2009, p. 17).

É também com esse entendimento que Davies (2003, p. 505) considera que a instituição dos

conselhos deveria permitir o "movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder". Essas prerrogativas elencadas para o conselho e que se coadunam ao cumprimento das funções que devem ser exercidas pelo sistema de educação, como o atendimento às demandas educacionais por meio da colaboração entre os entes de poder federado, reclamam, como já dissemos, um incremento no papel do CME, devendo suscitar o debate sobre quais proposições devem ser elencadas sobre esta matéria, além das estratégias de acompanhamento da ação do Estado no que diz respeito ao entendimento com as demais esferas administrativas.

Cury (2005) salienta a inter-relação entre o fortalecimento dos mecanismos de participação e a materialização do princípio da cooperação entre os três níveis de poder como atributo que se vincula a dimensão que o papel do CME deve assumir no sistema. A perspectiva de ação dos conselhos de educação defendida pelo autor pressupõe a transcendência do exercício de atribuições como emissão de alvará de funcionamento, reconhecimento e/ou credenciamento de instituições educacionais, assim como a realização de sindicâncias, solicitação de esclarecimentos dos responsáveis e formalização de denúncias aos órgãos competentes ao constatar irregularidades. Tais serviços correspondem às funções consultiva, normativa e fiscalizadora que certamente constituem parte substantiva de suas prerrogativas de funcionamento, não obstante, devem ser operadas em sinergia com as funções propositiva e mobilizadora.

Entendemos que o exercício da *função propositiva* pelos conselhos de educação exige, necessariamente, a conjugação de critérios como conhecimento técnico e representatividade social, por pressupormos sua inferência como recurso potencializador de maior responsabilidade e compromisso coletivo com o atendimento das demandas por políticas de educação, incluindo-se, ainda, maior possibilidade de uma sistemática de avaliação institucional com vista ao encaminhamento de medidas para a promoção de melhoria do fluxo e do rendimento escolar.

Quanto à *função mobilizadora*, o que está em causa é o interesse de instigar o conjunto dos segmentos sociais no acompanhamento dos serviços educacionais, presumindo-se, para tanto, a reunião de esforços, tanto por parte do executivo, quanto por parte da sociedade civil organizada. Desta feita, há de se convir que a mobilização perpassa o empreendimento de articulações entre os pares que possuem assento no conselho. Neste aspecto, o que se pretende não é apenas a postura altiva dos sujeitos em exigir maior agilidade dos órgãos gestores quanto à apresentação de respostas às requisições sociais para o campo educacional, mas, sobretudo, maior mobilização dos próprios sujeitos que exercem a representação, face ao atual quadro em que se constata considerável dissociação entre a voz do representante e os anseios dos representados.

# Perspectivas de Atuação do CME com o advento do SME do Recife

Como é sabido, uma vez que o Município opte por criar seu SME, o CME deve assumir compulsoriamente novas incumbências. O SME do Recife foi instituído por meio de lei própria em 2002 (RECIFE, Lei nº 16.768/2002)[3], cujos órgãos terão, na forma desta Lei, natureza consultiva e

normativa que, em colaboração com os Sistemas Nacional e Estadual de Educação, tem funções de planejar, organizar, implantar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais e estaduais de educação.

É oportuno ressaltarmos enunciados fundamentais do discurso sobre a Gestão Democrática na lei de criação do SME do Recife, constituindo-se, inclusive, princípio referente para as ações de planejamento, implementação e avaliação de políticas e planos de educação do Município. Tal prerrogativa é explicitada em lei através da garantia da participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade, assim como das entidades que atuam no campo educacional, no que diz respeito à cogestão do sistema de educação.

O texto que realça esse fundamento da gestão (RECIFE, Lei nº 16.768/2002), também sublinha dimensões do processo de democratização a serem contempladas no funcionamento do sistema, destacando-se a relevância da realização periódica de conferências municipais de educação para a formulação das diretrizes da Política Educacional e da avaliação de sua implementação (Idem, Art. 10, II); o papel das Comissões Regionais de Educação no objetivo de promover a formação continuada dos agentes do SME nas regiões político-administrativas da cidade (Idem, Art. 10, III)[4] ; o apoio e estímulo às iniciativas que visem à melhoria da qualidade do funcionamento dos Conselhos Escolares (Idem, Art. 10, III, b); além da menção a necessidade de mecanismos que possam assegurar a implementação e exercício da autonomia dos grêmios estudantis em todas as unidades de ensino do SME do Recife (Idem, Art. 10, VI).

Na sequência, abordaremos dados, inferidos das práticas discursivas exercidas pelos sujeitos da pesquisa, que realçam aspectos concernentes à atuação do CME a partir da criação do SME em Recife. Sistematizamos três dimensões dos depoimentos dos entrevistados sobre esse tema, que são: a) a perspectiva política enunciada sobre o conselho, b) a recomposição do corpo de conselheiros e a (re) definição do campo de atuação do conselho, e c) a contextualização de ações do CME identificadas como inerentes à gestão sistêmica.

**Sobre a perspectiva política do conselho na gestão sistêmica...**

Nesta primeira dimensão de nossa categorização dos depoimentos sobre o tema, abordamos o campo discursivo em que os sujeitos da pesquisa situam o novo cunho político que se vislumbra para o CME quando se faz menção ao protagonismo que se credita a esse órgão em função do surgimento do sistema próprio de educação no Município. Para iniciar a abordagem sobre essa matéria, destacamos, a seguir, o fragmento de entrevista da ex-presidente do CME (2001-2002):

> a preocupação da gestão era de que o CME fosse de fato um conselho de Estado e não de governo. Sendo assim, a própria formação dele foi por escolha dos órgãos que seriam representados. Outra questão é que o CME de fato tinha autonomia para encaminhar os debates e aprovar as normatizações, os encaminhamentos próprios dos conselhos. Procurou-se sempre, por exemplo, cuidar de algumas coisas que estavam no sistema: eleição, PME... O conselho participou das COMUDE. Então, teve todo um estabelecimento para além das normas que era um papel precípuo dos conselhos, que era a normatização, o acompanhamento das ações

> (normativa, propositiva, deliberativa). Além disso, nós participávamos de outras iniciativas ou atribuições que não eram exclusivas do conselho, mas que faziam sentido e era necessária a sua presença (Ex-presidente do CME/Recife; 2001-2002).

Como é notável, a fala desta entrevistada se inscreve na ordem do discurso que respalda a defesa do CME como órgão autônomo em relação ao executivo local, portanto, *devendo constituir-se conselho de Estado e não de governo* (BORDIGNON, 2009; REZENDE *et al*; 2009). Ressalte-se que tal reconhecimento ao conselho é referido como uma *preocupação da gestão*, neste caso, cabe salientar a imbricação político-partidária dessa conselheira com o grupo gestor da secretaria de educação naquela ocasião.

O que se constata é que a conduta apregoada sobre o CME, sobretudo, que este de fato *tinha autonomia para encaminhar os debates e aprovar as normatizações, os encaminhamentos próprios dos conselhos*, merece ser relativizada. Em primeiro lugar, as limitações operacionais do conselho, destacando-se sua forte dependência em relação ao órgão gestor, a começar pela sua instalação em um dos compartimentos da secretaria municipal de educação, imagem que se projeta para o público como se tratando de uma extensão da própria equipe gestora, além do que o *acompanhamento das suas ações (normativa, propositiva, deliberativa)* somente se efetiva após liberação da titular da secretaria, fato que não se coaduna com a autonomia que lhe é atribuída no texto.

Em segundo lugar, o discurso que se infere das práticas sociais explicita um quadro em que ações fundamentais que haviam sido engendradas no bojo da instituição do sistema foram levadas a efeito sob uma lógica que identifica o conselho muito mais como órgão de governo do que de Estado, a exemplo das COMUDE, que o conselho não conhece até o presente momento sua sistematização, pois se trata de documento que está sendo elaborado estritamente sob a maestria do gabinete da gestão, nem muito menos qualquer versão preliminar no PME, apesar de ambas as iniciativas serem referidas como prerrogativa do CME, sobretudo quando se recorre a sua amplitude requerida pela forma sistêmica de gestão da educação no Município.

No depoimento da Presidente do CME/Recife (2009-2010), também se destaca nuances que reforçam as limitações sobrepostas ao CME para que este assuma suas funções com a autonomia necessária para então ser concebido como órgão do Estado, especialmente da parte em que a mesma fez alusão à necessidade de "*tirar da cabeça que o conselho é do governo",* devendo-se superar a realidade que está posta e com a qual se convive historicamente no conselho que é a sua subserviência aos interesses da gestão (grupo governista).

Em outro trecho de sua entrevista, turno em que este sujeito da pesquisa fez menção aos assuntos tratados pelo conselho como exemplo de tal atrelamento dá o tom de que a própria pauta do CME ainda não repercute o que se espera do cumprimento das funções desta instância.

O fato é que este conselho ainda não se pronunciou sobre temas imprescindíveis para a consolidação do SME em Recife. Constata-se isso pela ausência de referenciais normativos que respaldem o cumprimento das suas incumbências de autorização e acompanhamento da educação no Município, inclusive para a parte que é assumida pela Iniciativa Privada, além de outros assuntos,

como a questão do Regime de Colaboração entre sistemas, que reclama regulamentação no âmbito do *Poder Local*.

Para a presidente da UNCME/PE (2009-2010), considerando a entrevista que a mesma nos concedeu, expondo sua concepção a respeito da atuação do CME no SME do Recife, mas também se referindo ao contexto mais amplo dos conselhos municipais de educação em Pernambuco, faz-se urgente ponderar que

> o CME precisa caminhar para a sua auto sustentabilidade, ou então ele fica a mercê dos secretários. Quer ver um exemplo? Para que os conselheiros participassem do encontro nacional da UNCME, os conselhos tiveram que bajular os secretários. Bajular que eu digo é fazer os acordos, porque nós não temos condições de mandar conselheiros.

O tema da auto sustentabilidade constitui um dos principais gargalos para a atuação plausível dos CME, ao lado da condição efetiva de discussão dos temas educacionais que se faz necessária aos seus membros. A referência à autonomia do conselho no âmbito do Município é elevada à condição imprescindível para a construção orgânica da representatividade local em outros fóruns, a exemplo da UNCME. É justo ponderar que esta instância de participação é o principal *locus* legitimamente instituído para gestação de práticas da colaboração entre conselhos municipais, iniciativa que favorece a solidificação da relação sistêmica.

Ainda sobre as enunciações quanto à perspectiva política do CME no SME do Recife, observa-se a demonstração de demarcação de espaço de poder pelo conselho ao referir-se a postura deste órgão quando das suas relações com a gerência instituída pela Secretaria Estadual de Educação para mediar a colaboração com os Municípios. Esta gerência (GAM) não estabelece a existência de SME como prerrogativa para a relação entre os municípios e o Estado, contudo, o CME do Recife tem buscado estabelecer *parcerias* que favoreçam tanto o aprimoramento de competências necessárias à atuação dos conselheiros, mediante realização de formações continuadas, quanto à construção de acordos que otimizem o atendimento às demandas educacionais.

Não obstante, a questão que se evidencia é, na realidade, o distanciamento entre o CME e a GAM, no que concerne a concepção de gestão colegiada da educação. Pudemos constatar através de visitas à GAM que esta gerência se trata de um gabinete de negociações estritamente técnicas. O que parece estar em causa nas suas finalidades é a adesão dos Municípios à Cartilha do Regime de Colaboração que foi regulamentada em Pernambuco, tema a ser contemplado em seção própria mais à frente. A postura do gerente é a de quem pretende que o CME cumpra um papel cartorial à luz do que já está estabelecido.

**Sobre a recomposição do Conselho e a redefinição de seu campo de atuação...**

A segunda dimensão dos depoimentos analisados nesta seção aborda a narrativa dos conselheiros acerca da efetivação da mudança de postura que se apregoa para o conselho no contexto da gestão do SME. O primeiro depoimento tematiza a (re) composição do CME, conforme dispõe o extrato a seguir:

> eu acho que uma mudança importantíssima foi o formato de indicação de representantes para o conselho. Foram divididas as cotas de representação, então foi solicitado, por exemplo, da ABONG que indicasse um representante das ONGs para o conselho municipal. Foi pedido às escolas comunitárias que indicassem um representante, a representação estudantil. Enfim, houve todo um direcionamento no sentido de que não partisse da gestão a escolha por que conhecia A ou B. Foi pedido aos respectivos setores da sociedade, a Câmara de Vereadores para que indicasse seu representante no CME. Eu acho que essa mudança foi significativa (Ex-presidente do CME/Recife; 2001-2002).

O trecho se refere a um aspecto que de fato constitui requisito inadiável da gestão sistêmica, que é a *mudança no formato de indicação de representantes para o conselho*. Nesse sentido, as referências apresentadas como inovação da representatividade dos segmentos do CME pretendem afirmar que tal premissa foi atendida a contento, considerando a formação discursiva que toma tais elementos como parte das regras que legitimam a composição colegiada do conselho, em sintonia com as suas novas atribuições no sistema.

Contudo, todos os segmentos apresentados como constituintes da nova composição do CME já constavam no regimento deste órgão três anos antes da criação do SME do Recife. Na realidade, consideramos que a fala desse sujeito da pesquisa guarda coerência com sua concepção de que a criação do sistema é apenas oficializada por meio de Lei Municipal em 2002, mas que seu processo de institucionalização, considerando as práticas sociais que historicamente se vinculam a esse propósito, se inicia bem antes, ainda na segunda metade dos anos 1980, razão pela qual a recomposição do CME, ocorrida tanto em 1996, quanto em 1999, é mencionada, naturalmente, como ajuste do CME à perspectiva sistêmica da gestão.

Os fatos dão conta de que não apenas a questão dos membros do conselho, mas especialmente seu espectro e postura de atuação passaram a ser objeto de debate a partir de 2002 quando o sistema é oficialmente reconhecido. Como é de nosso conhecimento, as inovações, com a tônica que a depoente faz em sua entrevista, apenas ocorrem em 2007 por força da necessidade que o CME e o governo tinham de incorporar o acompanhamento e controle social do FUNDEB às atribuições deste conselho. Assim, somente a partir deste ano a composição do CME passou a contar com novos representantes, mas, sobretudo, um número de representantes da sociedade civil organizada que fizesse valer o fortalecimento do Poder Local como mecanismo de consolidação da gestão sistêmica da educação no Recife.

A fala de outra presidente do CME é emblemática para a referência que se faz às mudanças na atuação deste conselho, não imediatamente à lei do sistema, mas nos anos mais recentes, considerando que esta conselheira municipal já havia ocupado a presidência do CME do Recife (2005-2006) e foi novamente eleita em 2009. Sobre essa matéria, destaca-se o seguinte extrato de seu depoimento:

> eu acho que a grande mudança é sentir-se titular, e sentir-se aquele responsável. É aceitar a *descentralização* da educação através da organização do sistema. Eu sempre digo que a lei do sistema tem esse *papel de alforria*, de titularidade da educação (Presidente do CME/Recife;

2009-2010).

Observamos que mesmo ressaltando, no conjunto de sua entrevista, o pouco impacto do surgimento do sistema para as práticas exercidas pelo CME, nesta parte de seu depoimento, ao referir-se à relação deste órgão com a Secretaria de Educação, esta conselheira incorpora os termos *descentralização e titularidade* como recurso para resguardar a possibilidade de materialização de princípios que constituem o discurso da gestão democrática. Desta feita, o sentido do ato de descentralizar pressupõe ampliação do espaço de poder decisório, assim como a condição de titular assumida pelos sujeitos sociais quer indicar transcendência do papel de coadjuvante com que frequentemente se vincula a função de conselheiro em conjunturas de rede e não de sistema de educação.

O discurso dessa conselheira incorpora o enunciado de que o CME constitui-se um dos "novos instrumentos de expressão, representação e participação, dotados de potencial de transformação política, podendo imprimir um novo formato às políticas sociais" (GOHN, 2007, p.85). Para tanto, evidencia-se o princípio da descentralização como ampliação da participação política de indivíduos envolvidos na tomada de decisões no espaço público. Nesse sentido, o ato de descentralizar assume uma acepção democrático-participativa, expressando maior intervenção das instâncias locais nas decisões que emanam do sistema de educação.

**Em relação às ações do CME inerentes à gestão sistêmica...**

A contextualização das ações do CME que são referidas pelos depoentes como decorrentes da criação do SME em Recife é permeada por referências que retomam desde a promessa que o sistema lançou em seu nascedouro, mas que ainda não foi efetivada, até iniciativas que foram levadas a efeito, ainda que se aponte limites e condicionantes à sua execução. O depoimento da ex-presidente do CME (2001-2002) sintetiza esse conjunto, conforme dispõe o trecho abaixo:

> o conselho, de imediato, como fruto do sistema, teve três questões a encaminhar, que foram: a realização de eleição para dirigentes; a elaboração da resolução para credenciamentos das escolas da rede privada; e a definição dos setores que ficariam responsáveis pelo acompanhamento da Educação Infantil oferecida pela rede privada.

Dentre as questões apontadas pela entrevistada, a eleição para dirigentes escolares foi a que se converteu em Lei Municipal (Lei nº 17.125/05), incorporando o CME, junto com os conselhos escolares, como instância incumbida da realização do pleito. A elaboração da resolução para credenciamento e acompanhamento das escolas da rede privada com Educação Infantil teve sua proposta iniciada, mas não houve efetivação. Conforme os dados revelam, a iniciativa privada é responsável por 74% das escolas que oferecem Educação Infantil no Município do Recife.

Dito isto, é perceptível que não é suficiente apenas a elaboração de uma resolução específica para a orientação da Educação Infantil sob a responsabilidade da iniciativa privada, mas também se faz necessário ampliar proporcionalmente a estrutura do conselho para o acompanhamento de toda essa demanda que corresponde a 534 escolas, além das 417 que já pertencem ao poder público Municipal. O que tem sido constatado é que essa responsabilidade ainda não foi assumida pelo

CME. Com efeito, parte substancial dessa nova empreitada do CME diz respeito à avaliação para fins de credenciamento ou de fechamento de parte dessas escolas privadas que nunca foram vistoriadas pelo Conselho Estadual de Educação que notadamente não dispõe de condições mínimas para o atendimento de tamanha demanda.

# Considerações finais

Diante do exposto, assumir a opção pelo SME no âmbito Municipal como ordenação dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina (SAVIANI, 1999), requer a reorganização das instâncias de participação, na perspectiva de que o processo de discussão e deliberação das políticas educacionais para o município integre sujeitos vinculados à educação pública municipal em todos os seus setores, fato que demanda nova configuração e perspectiva de atuação do CME. Todavia, o que se constata é que este órgão enfrenta fortes limitações quanto à sua intervenção na proposição e acompanhamento do planejamento educacional do Município, o que facilita o pacto com as propostas da Secretaria de Educação, identificando-o mais como órgão de governo do que de Estado.

No caso recifense, constatamos limitações operacionais impostas ao Conselho Municipal, como as condições inadequadas para o desempenho das atividades deste órgão, além da dependência em relação ao órgão gestor que restringe sua capacidade para fazer valer a autonomia da gestão sistêmica. Para tanto, faz-se imprescindível prover infraestrutura proporcional às necessidades comprovadas do CME.

Desta feita, a bem da isonomia na relação entre o órgão gestor e o CME, faz-se pertinente advogar a indexação de porcentagem dos recursos destinados à educação para o financiamento das atividades do CME, não apenas com a cobertura das despesas dos conselheiros, mas também do funcionamento deste Conselho, considerando o cumprimento de atribuições que reclamam o sigilo e a agilidade das ações que devem ser desenvolvidas, razão pela qual nos permite considerar que sua dependência em relação ao órgão executivo municipal rompe com a perspectiva da gestão sistêmica que requisita, indubitavelmente, o exercício da autonomia por parte deste órgão.

Bem, este último tópico requer ponderação sobre pelo menos duas dimensões em que a autonomia pode ser inferida na gestão de políticas no âmbito local.

É concebível inferir que o princípio da autonomia quando circunscrito à legitimação para que o gestor/chefe do executivo possa dar-se as próprias regras tem se revelado como instrumento que serve à perpetuação do quadro gestionário em que prevalece o exercício descendente do poder (BOBBIO, 1986), manifesto através de decisões impostas pelo mandonismo local. Neste contexto, as relações que são referidas como exemplos de colaboração entre o Município, o Estado e a União, por buscarem quase sempre responder às demandas que emergem nos casuísmos do tempo político dos gestores, não se respaldam em uma agenda programática de intervenções, acordada entre tais esferas, no sentido da explicitação do que e como serão levadas a efeito as ações necessárias à melhoria não somente do atendimento às demandas específicas de níveis e

modalidades do ensino.

Por outro lado, a acepção do princípio da autonomia que é incorporada pelo Poder Local guarda coerência com a perspectiva de descentralização da gestão pública que, por sua vez, se efetiva por meio da democracia representativa. Assim, todo o movimento político-administrativo que é desencadeado a partir do advento do modelo sistêmico na esfera local precisa assumir por perspectiva o compartilhamento do poder decisório sobre o processo de proposição, execução e acompanhamento da Política Municipal de Educação.

Logo, o que está em causa é a internalização da ação sistêmica como forma de gestão da educação no Município que, no horizonte, busca o rompimento com o princípio ideológico do municipalismo autárquico, segundo o qual, o grupo governista detém a legitimidade para constituir-se, por si mesmo, *locus* restrito para a consecução de respostas às demandas educacionais neste ente de poder federado. Em face desse objetivo, a lógica de exercício da autonomia que se advoga para o Poder Local incute, necessariamente, a obrigação por estabelecer a interlocução com os sistemas de educação instalados nas demais esferas administrativas.

É importante finalizar destacando que se faz necessário a realização de estudos para melhor compreender as práticas cotidianas na gestão da educação municipal nessa nova conjuntura sistêmica da educação em que ainda se verifica a postura da Secretaria de Educação como *centro do sistema de educação,* em detrimento do papel periférico exercido pelas instâncias de participação social, corroborando, portanto, a manutenção da forma hierarquizada e centralizada de gestão que se evidencia na figura do gestor.

# Referências


ANDRADE, Edson F. Gestão compartilhada da educação: o discurso e as práticas. **Educação** (UFSM), v. 35, p. 169-182, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Documento Referência**: CONAE 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. Brasília: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 11.494/. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e**

**Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação** – FUNDEB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

CURY, Carlos R. J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria A. Monteiro (Org.). **Gestão educacional**: novos olhares, novas abordagens. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. **Ensaio**: avaliação, políticas públicas e educacionais. Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, out./ dez. 2003.

DOMBROWSKI, Osmir. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: UNB, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Município e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MEIRA, M. W. R. Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. **Gestão em Rede**, Curitiba, PR, n. 32, p. 17-21, out. 2001.

RECIFE. **Lei nº 16.768/2002**. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Recife. Recife: Diário Oficial, Edição 214, 2002.

RECIFE. **Lei 17.125/05.** Dispõe sobre eleições para dirigentes escolares no Município de Recife e dá outras providências. Recife: DOM nº 122/05 de 31/10/05.

REZENDE, Antônio P. SOARES, Edla. MARTINS, Paulo H. **Conselhos de Educação e Direitos Humanos**: diálogos da contemporaneidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009.

RIBEIRO, W. Os conselhos municipais de educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? **Educação e Contemporaneidade**: revista da FAEEBA, Salvador, BA, v. 9, n. 13, p. 121-137, jan./jun. 2000.

ROMÃO, José E. **Poder Local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

SANDER, Benno. Sistemas e Anti-Sistemas na Educação Brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**: Brasília, v.74, n.177, p.335-370, maio/ago. 1993.

SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 20, nº. 69, 1999.

SOUZA, Donaldo B de; FARIA, Lia C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**: avaliação política pública. Educacional. Rio de Janeiro, v. 12, nº 45, 2004.

VASCONCELOS, M. C. C. Conselhos municipais de educação: criação e implantação em face das novas atribuições dos sistemas de ensino. In: SOUZA, Donaldo B.; FARIA, Lia. C. M. (orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003, p. 107-122.

WERLE, Flávia O. C. *et al*. O Sistema Municipal de Ensino e suas implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **RBPAE**, vol. 24, nº 1, p.79-109, jan./abr. 2008.

I Doutor em Educação. Professor Adjunto do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco. edsonprofessor@uol.com.br

1 O movimento emblemático de reconhecimento deste modelo de gestão foi evidenciado pelas conferências de educação que aconteceram nos municípios e estados (2009), assim como na Nacional – CONAE/2010 (BRASIL, 2009), em que se buscou ratificar os fundamentos da gestão democrática (participação social cidadã, autonomia, descentralização, controle social, entre outros), *pari passu* à defesa da construção do *Sistema Nacional de Educação* como mecanismo articulador da Política Educacional do País.

2 A constituição do *corpus* da pesquisa compreende dados documentais, além da realização de entrevistas com pessoal estrategicamente posicionado na Secretaria Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Educação do Recife (no período das políticas educacionais que se desenvolveram entre 2001 a 2010), na União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, e na Gerência de Articulação Municipal (GAM) da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco.

3 De acordo com o Art. 4º da Lei Municipal nº 16.768/2002, o SME do Recife compreende: I – a Secretaria Municipal de Educação; II – o Conselho Municipal de Educação; III – As Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental; IV – as Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; e V – as Escolas Públicas Municipais de Ensino Médio.

4 As Comissões Regionais de Educação não se efetivaram, apenas figura até o presente na letra da lei.

**EIXO 8 – FINANCIAMENTO NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Federalismo, desigualdade territorial e o FUNDEB

**Luiz Araujo**[I]

## Introdução

A CF de 1988 promoveu inovação institucional ao elevar a status de ente federado os municípios brasileiros. Analisando o perfil das receitas municipais no período de 1996 a 2006 Arretche (2010) conclui que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades.

O presente artigo investiga o comportamento das receitas municipais no período de 2006 a 2009, verificando possíveis efeitos da criação do FUNDEB nas finanças municipais e variações do peso das transferências condicionadas universais.

A criação do FUNDEB teve impacto positivo na redistribuição de recursos via transferências reguladas pela União, reforçando o papel indutor deste ente federado na diminuição das desigualdades territoriais.

## Municipios e federalismo

A CF de 1988 foi marcada pela tensão entre centralização versus descentralização administrativa. O processo constituinte foi marcado por pressões para que as decisões políticas e a prestação de serviços públicos fossem descentralizadas.

Para Abrúcio (2010) no plano das políticas públicas nossa Constituição foi erguida sobre cinco pilares: a) busca da universalização das políticas; b) democratização da gestão estatal; c) profissionalização da burocracia; d) descentralização preferencialmente em prol da municipalização; e) preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade. Teria sido inaugurado um novo federalismo, cujo principal mote seria a descentralização, "processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização" (ABRUCIO, 2010, p. 46).

A interdependência federativa foi tratada pela Carta Magna, estando expressa em pelo menos três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade, na manutenção de poder legislativo nas mãos da União para propor políticas nacionais e na proposição de mecanismos de cooperação entre os entes federados. Porém, a implementação desta engenharia foi problemática e vem

sofrendo revisões no decorrer dos anos.

Mesmo não comungando da visão de que 1988 inaugurou um novo federalismo, Cruz (2009) reconhece que a Constituição foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro. Esta reorganização se baseou na definição de

> "(...) um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade. Além disso, trouxe como novidade o reconhecimento dos municípios como entes federados dotados de autonomia político-administrativa, com o mesmo status jurídico que estados e União" (CRUZ, 2010, p.86)

Resgatando as contribuições de Camargo (2001) e Furtado (1999) a autora vislumbra um federalismo, que no seu nascimento, surge de maneira distinta ao seu congênere americano. Enquanto nos EUA o pacto federativo nasceu de baixo para cima, no Brasil ele nasceu de cima para baixo, no processo de desintegração do estado unitário. Por isso, alerta para o fato de que federalismo brasileiro não deve ser utilizado como sinônimo de descentralização.

Uma contribuição para a compreensão deste processo é dada por Stepan (1999), que trabalha o conceito de federalismo associado a sistemas democráticos e que constrói uma espécie de continuum para classificar os tipos de federalismo. Em um extremo deste intervalo estaria o federalismo cujo propósito foi o de "unir" *(come together)*, no qual os entes soberanamente aderiram ao sistema sem perder suas identidades individuais (EUA, a Suíça e a Austrália). Na outra extremidade estaria o federalismo cujo propósito é "manter a união" *(hold together)*, com fortes traços unitários e no qual a mudança foi motivada pela necessidade de manutenção da união, transferindo poder aos entes subnacionais e transformando seus estados unitários em federações (Bélgica, a Espanha e a Índia). Ainda relaciona mais um tipo, denominado de "federalismo de ajuntamento", o qual seria motivado por um poder coercitivo centralizador, com o objetivo de unir um Estado plurinacional (antiga URSS).

Concordo com Cruz (2009) de que o Brasil estaria mais próximo do segundo caso descrito acima, principalmente com o seu resgate dos argumentos de Furtado (1999), para quem o federalismo brasileiro está ligado às aspirações de desenvolvimento em distintas áreas. O peso maior na definição do seu formato foi o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras. As características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões é uma marca constitutiva do federalismo brasileiro, o qual não convive com características de plurinacionalidades ou distinções religiosas que justificassem o modelo.

Bremaeker (2010) mostra a atualidade do debate sobre as desigualdades territoriais. Utilizando informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ele demonstra a distância existente entre as receitas municipais entre as regiões do país. A capacidade de arrecadação própria dos municípios do Norte e Nordeste é muito inferior a registrada no Sudeste e Sul, tornando-os mais dependentes das receitas transferidas.

Os estudos de Bremaeker são indicações da desigualdade existente, mas devem ser vistos com ressalvas e complementados com análises sobre o grau de desigualdade no interior de cada região. Trabalhando com os mesmos dados verifiquei que a distribuição dos valores dentre os municípios é bastante assimétrica. Enquanto a média encontrada foi de R$ 90,14, o valor que divide a distribuição ao meio (mediana) encontrado foi de apenas R$ 46,11(praticamente a metade da média). E a média se encontra no quartil superior, que inicia em R$ 81,85. Ou seja, se é verdadeiro a desigualdade regional, estes resultados escondem uma grande diversidade intraregional.

Concordo com Arretche (2010), que ao criticar a análise de que a "natureza particular do federalismo brasileiro" afetaria negativamente a efetividade do Estado Brasileiro, propõe incluir como parte essencial do debate a questão das desigualdades territoriais e as relações da União com os governos subnacionais. A necessidade de garantir o equilíbrio da representação das *e* nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho do federalismo implantado em nosso país.

A origem da centralização no Brasil deve ser buscada na desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas, pois esta característica deu origem à centralização na União das funções tributárias, de planejamento e de execução de políticas. Tal centralização correu no final da República Velha e "permitiu ao Estado desenvolvimentista brasileiro destinar expressivos volumes de receita para compensar desigualdades territoriais. Estas foram acompanhadas da supervisão federal das políticas implementadas pelos governos territoriais" (ARRECTHE, 2010, p. 594).

O discurso de que a descentralização propiciaria controle político de oligarquias locais tidas como atrasadas e corruptas justificou as medidas de centralização em 1930 e 1964. Saindo da superfície explicativa, devemos buscar fatores explicativos no processo de crescimento econômico concentrado nas regiões Sul e Sudeste e nas políticas sociais nacionais que estiveram inspiradas nos valores normativos do modelo conservador, sendo que os direitos estavam vinculados à inserção no mercado formal de trabalho.

O desenvolvimento nacional foi baseado em respostas centralizadoras diante dos desafios da penetração e integração territoriais. E as altas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza.

As políticas atuais de redução das desigualdades territoriais combinam a histórica trajetória centralizadora do país com as reformas fiscais e políticas que foram sendo empreendidas desde a Constituição de 1988. E com isso os traços bismarckianos das políticas sociais herdados da Era Vargas foram compensados por políticas desmercadorizantes[1] pós-1988. E para construir políticas compensatórias das desigualdades territoriais e sociais foi utilizada a sólida tradição de regulação federal (ARRETCHE, 2010).

Está correta a afirmação de que a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade, mesmo em estados federativos. A questão de "quem deve fazer o quê" se superpõe à questão de "o quê deve ser feito". Por isso, não é suficiente apenas a análise dos

gastos, sem que seja considerada a estrutura regulatória das finanças subnacionais. É possível ocorrer uma descentralização fiscal, como a estabelecida na Constituição de 1988, e isso ser compatível com um governo central mantendo o poder de decisão sobre as bases tributárias e sobre o perfil das políticas que serão implementadas.

Assim, no Brasil a característica é de "o governo central regular os gastos ou restringir a autonomia por meio de transferências condicionadas e regulação da arrecadação mediante a imposição de condições para a obtenção de empréstimos por parte dos governos subnacionais" (CRUZ, 2009, p.69).

A Constituição Federal de 1998 aprofundou o papel dos governos subnacionais no gasto público e na provisão de serviços. Porém, as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas ficaram largamente afetadas pela regulação federal. Os constituintes de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União, com limitadas oportunidades institucionais de veto conferidas aos governos subnacionais. Eles não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade.

# Desigualdades territoriais

Para Arretche (2010) os estados federativos não são antitéticos à redução das desigualdades entre jurisdições, mas isso requer centralização da autoridade política, pois redistribuição territorial só pode ser alcançada pelo nível nacional, por que "em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema jurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais" (ARRETCHE, 2010, p. 593).

O objetivo central do seu trabalho, utilizando a relação central-local como variável central, foi testar a proposição relativa aos efeitos deletérios das instituições federativas brasileiras sobre a produção de políticas públicas.

O arcabouço jurídico brasileiro determina que a autoridade tributária dos governos subnacionais seja regida por regras federais homogêneas. Os governos locais não estão autorizados a coletar impostos livremente e sua autoridade tributária está limitada à definição das alíquotas de arrecadação destes impostos.

As transferências constitucionais, que podem ser federais ou estaduais, possuem grande importância e são regidas por critérios distintos de distribuição e podem ser federais ou estaduais. O Fundo de Participação dos Municípios – FPM funciona de maneira inversamente proporcional à população e à receita per capita do respectivo estado, possuindo claro sentido redistributivo. Os repasses estaduais tem por base o princípio da devolução tributária e parte significativa do montante a ser distribuído deve ser calculada segundo a arrecadação em cada jurisdição. No caso do ICMS, dos 25% que devem ser repartidos com os municípios, 75% serão distribuídos de acordo com o valor adicionado em cada cidade e apenas 25% são utilizados em políticas que minimizem as desigualdades.

É necessário estudar de maneira separada uma categoria específica de transferências, denominada de *condicionadas universais*. Estas estão vinculadas a políticas específicas e são um componente recente das políticas de redução das desigualdades territoriais. Na área educacional foram criados fundos contábeis cuja distribuição opera no âmbito de cada estado. Governos subnacionais são obrigados a depositar 20% de suas receitas de impostos[2] e transferências e este recurso retorna para o estado e para todos os municípios de acordo com as matrículas da respectiva rede de ensino.

Arretche (2010) apresenta resultados de uma pesquisa que desagregou as receitas municipais e testou o impacto de cada uma delas na redução das desigualdades territoriais. Convertendo os dados em valores per capita, a autora identificou que se dependessem apenas da arrecadação própria a receita média teria girado em torno de R$ 100,00 per capita. As transferências constitucionais são significativas, elevando esta receita para R$ 800,00 per capita. As transferências condicionadas universais acrescem R$ 200,00 per capita. As demais transferências, dentre as quais estão incluídas as negociadas e emendas parlamentares, acrescentam outros R$ 200,00 per capita.

A autora considera o efeito destas últimas "marginal, muito pouco expressivo quando comparado ao das demais modalidades de transferência" (ARRETCHE, 2010, p. 599). Tal afirmação deve ser relativizada. Os dados apontam para a pouca relevância dos recursos arrecadados pelos municípios, o que os tornaria dependentes das transferências da União e dos Estados. E mostram o forte peso de transferências constitucionais e condicionadas, as quais não são repassadas obedecendo a uma lógica de barganha. Porém, uma transferência negociada que represente 16,6% do total dos recursos disponíveis não pode ser simplesmente considerada "marginal", principalmente pelo fato de que parte significativa dos recursos é de livre utilização, não possuindo as amarras institucionais das transferências condicionadas universais.

Em alguns aspectos estes dados são corroborados por pesquisa realizada por Bremaeker (2010). Utilizando apenas os dados de 2008, ele demonstrou o peso pequeno dos recursos próprios e a importância das receitas transferidas.

**Tabela 01 – Composição das Receitas Municipais (per capita) por região – 2008**

| Regiões | Rec. Orçament | Rec. Tributária | Rec. Transf | Outras Receitas |
|---|---|---|---|---|
| Norte | 1.098,73 | 104,90 | 910,09 | 83,74 |
| Nordeste | 1.058,35 | 86,37 | 878,31 | 93,67 |
| Sudeste | 1.675,41 | 365,80 | 1.013,04 | 296,57 |
| Sul | 1.486,73 | 211,18 | 966,82 | 308,73 |
| Centro-oeste | 1.492,04 | 174,65 | 1.105,78 | 211,61 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 1.414,95 | 231,26 | 965,20 | 218,49 |

Fonte: MF/STN – 2008 (amostra de 5048 municípios). Elaboração de Bremaeker, 2010.

O peso das "outras receitas" é de 15,44%, percentual muito próximo do encontrado por Arrecthe para as "transferências negociadas", que foi de 16,66%.

Estes dados ilustram que os números médios brasileiros escondem profundas desigualdades regionais. A região Norte possui apenas 45% da capacidade tributária média brasileira e o Nordeste apenas 37%. As receitas transferidas diminuem esta distância em relação à média nacional nas receitas totais para 77,6% no Norte e 74,7% no Nordeste, confirmando a importância da ação federal e estadual.

Um dado importante encontrado por Arretche é que as transferências constitucionais condicionadas universais tiveram crescimento após a edição de regras federais na saúde e da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, implantado em todo o país em 1998.

A análise destes dados fundamentou a conclusão da autora de que a União cumpre de maneira clara um papel de redução das desigualdades de receitas entre os municípios.

A autora encontrou uma menor desigualdade de gasto nas áreas de saúde e educação que a registrada nas políticas não reguladas, nas quais identificou grande disparidade nos valores de gasto per capita. A desigualdade é menor nas políticas que sofrem regulação federal e a combinação de regulação de receita e despesa municipais tem como efeito uma maior uniformidade de gasto nestas políticas. Isso, em termos teóricos, significa afirmar que a redução das desigualdades territoriais supõe que a União exerça de forma simultânea funções regulatórias e redistributivas.

As conclusões do estudo contraditam as afirmações da produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro. Em primeiro lugar, a pesquisa não confirma a proposição de que o federalismo brasileiro possa ser adequadamente descrito como autárquico e desprovido de coordenação, pois há clara prioridade nos gastos com saúde e educação, beneficiando os mais pobres. Também não foi encontrado um federalismo predominantemente competitivo, pois o papel da União opera na redução das desigualdades de receita entre as jurisdições. A terceira conclusão é que há um *trade-off* entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais.

> O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por conseqüência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual" (Idem, p. 611).

# FUNDEF e FUNDEB

Uma das políticas que se destacam na análise de Arretche e que ajudam a explicar o crescimento da importância das denominadas transferências condicionadas universais é o FUNDEF.

Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, que obrigou os estados e os municípios a aplicarem pelo menos 60% dos recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino nas suas redes de ensino fundamental. Para viabilizar a nova regra constitucional (transitória e com validade de dez anos), foram criados fundos contábeis estaduais.

Este mecanismo operou uma mini-reforma tributária no âmbito de cada estado, transferindo recursos dos estados para os municípios e entre os municípios com maior arrecadação para aqueles com menor participação no bolo tributário, mas com participação relevante na oferta das matrículas.

Uma das conseqüências da implementação do FUNDEF foi uma acelerada municipalização dos serviços educacionais, especialmente da educação infantil e do ensino fundamental, mesmo que este último fosse de atribuição concorrente entre estados e municípios. Vários autores avaliaram de maneira crítica os resultados deste processo (Rosar, 1997; Oliveira, 1999; Pinto, 2002; Souza e Faria, 2003; Arelaro, 1999; Araújo, 2007). Dados sistematizados por Araújo (2005) mostram que até a década de 90 a participação municipal no total de matrículas do ensino fundamental oscilava em torno de 30%. Em 1996 este percentual estava em 32,96%. Em 1998, ano da implantação nacional do FUNDEF a participação municipal saltou para 42,23% e em 2000 os municípios passaram a ter mais matrículas que a rede estadual (46,74% contra 44,25%).

Abrucio (2010) destaca três resultados negativos: a) Dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; b) Baixa capacidade administrativa; e c) Males que atrapalham a democratização municipal, dentre eles o clientelismo, a prefeiturização e a baixa participação política no controle das políticas. Considerar tais características como resultado da municipalização é temerário. Estas características poderiam ser classificadas como prováveis causas dos limites dos processos de descentralização em nosso país. O próprio autor citado afirma que a posição de ente federado conquistada pelos municípios não foi plenamente absorvida pela maioria das municipalidades "uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo" (Idem, p. 47).

Estas desigualdades inter e intrarregional decorrem da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta. Para Oliveira e Souza (2010) apenas em 1996, com o FUNDEF, "estabelece-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulasse aportes financeiros às respectivas responsabilidades". (OLIVEIRA e SOUZA, 2010, p. 17).

Para Abrúcio (2010), a questão da interdependência federativa foi tratada pela Constituição de

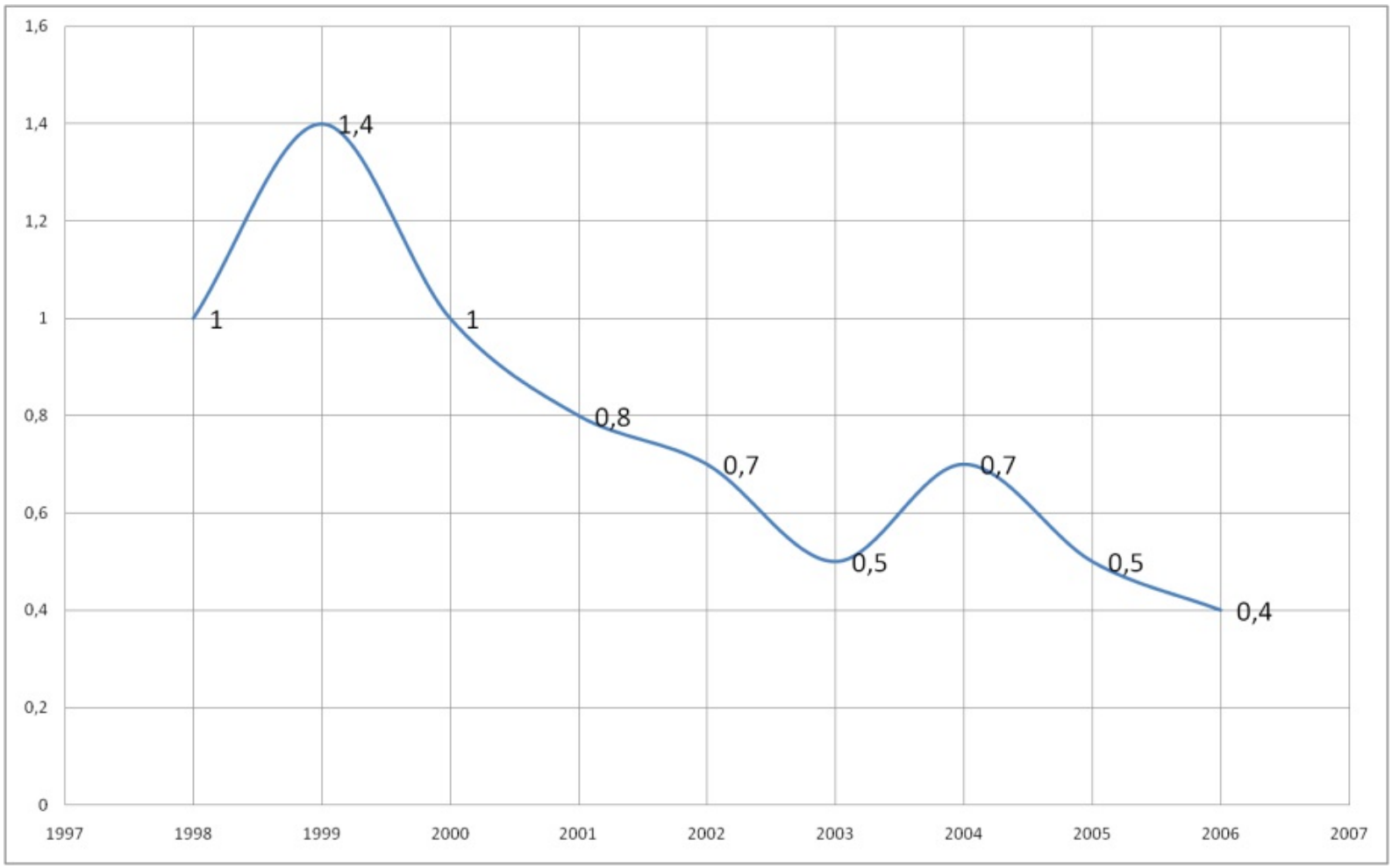
1988 quando a Carta definiu medidas de combate à desigualdade entre os entes, a manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais e na proposição de mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, aspecto previsto de maneira geral pelo seu artigo 23.

A regulamentação do referido artigo ainda é uma pendência federativa. Na educação há responsabilidades concorrentes, como no caso do ensino fundamental, além de existir entes federados oferecendo etapas educacionais atribuídas a outros entes.

A preocupação com o enfrentamento da desigualdade territorial aparece no texto da EC nº 14 de forma explícita. No parágrafo 3º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) está descrito o compromisso da União com a diminuição da distância entre o valor por aluno disponível entre cada fundo estadual, prevendo auxílio financeiro federal. No parágrafo 4º é apresentada a preocupação com a equidade, ou seja, com o estabelecimento de um quantitativo de insumos educacionais que todo cidadão brasileiro deveria ter disponível.

No artigo 6º da Lei nº 9424/1996 foi estabelecida uma fórmula de cálculo dos valores a serem repassados pela União a título de complementação aos fundos estaduais. Esta complementação era fundamental para aumentar o efeito de combate à desigualdade territorial. Sem isso o formato do FUNDEF não afetaria a desigualdade territorial entre os estados mais ricos e os mais pobres. A complementação incidiria diretamente sobre este problema.

**Gráfico 01 – Comportamento da complementação da União no FUNDEF (em bilhões)**




Fonte: FNDE/MEC. Reelaborada pelo autor.

Durante todo o período de vigência do FUNDEF o governo central interpretou de forma questionável a forma de cálculo prevista na legislação e os valores repassados foram diminuindo de importância no decorrer dos anos[3]. O ano de 1999 foi o de maior participação (4,3% do total dos recursos depositados no fundo). O ponto mais baixo foi registrado em 2006, quando esta participação significou apenas 0,9%. Em 1998 o valor atualizado representou R$ 1 bilhão de reais e no último ano de vigência este valor foi apenas R$ 400 milhões, demonstrando claramente uma diminuição efetiva da União na sustentação do FUNDEF.

Vazquez (2007), analisando as características do FUNDEF no combate as desigualdades interestaduais, concluiu que o fundo não conseguiu estabelecer uma política de correção das desigualdades interestaduais. Isso se deveu "à baixa participação da União, que não estabeleceu um valor mínimo aluno/ano capaz de corrigir as desigualdades interestaduais, o que implicaria necessariamente mais recursos federais no financiamento do ensino fundamental" (VAZQUEZ, 2007, p.270). Atualizando a dívida da União em valores válidos para 2006 o autor chega R$ 26,1 bilhões de reais não aplicados conforme a legislação vigente.

O impacto das transferências condicionadas universais, dentre elas o FUNDEF, é significativo e crescente, especialmente no período de 2003 a 2006. Porém, a fraca participação da União na sustentação do FUNDEF diminuiu seus efeitos equalizadores. As conclusões encontradas por

Arretche (2010) e Vazquez (2007) reforçam observação feita por Abrúcio (2010), segundo as quais a deficiência do FUNDEF está justamente o fato de que tais políticas "mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira. Para tanto seria necessário que a União não só completasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política redistributiva" (ABRUCIO, 2010, p. 64).

Em 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O desenho institucional do FUNDEB representa uma continuidade do modelo anterior, ou seja, são mantidos os fundos contábeis estaduais e o bloqueio de parte dos recursos vinculados à educação. E manteve-se a redistribuição dos recursos tendo por base as matrículas de cada ente federado.

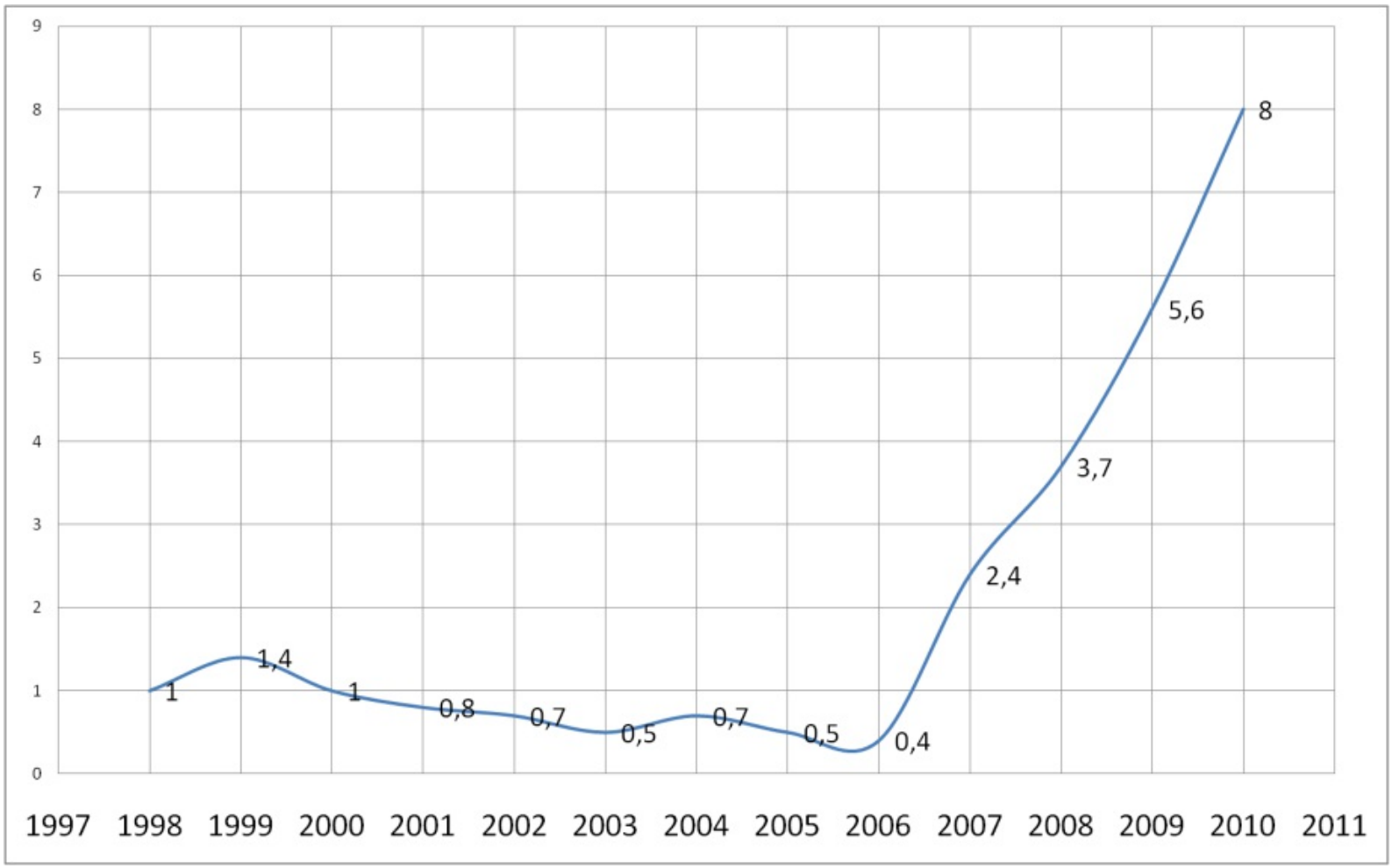
Porém, o FUNDEB introduziu modificações neste desenho. A vigência da medida será de quatorze anos (contra dez anos do FUNDEF). A cobertura foi ampliada para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e não mais apenas o ensino fundamental. E o montante bloqueado passou de 15% para 20% e ampliou o escopo de impostos participantes, ficando de fora apenas os impostos arrecadados pelos municípios (ARAUJO, 2011, p. 06).

Uma das principais diferenças é o formato de participação da União. Após dez anos de intenso conflito federativo motivado pelo sistemático descumprimento da legislação relativa ao cálculo do valor da complementação, a Emenda Constitucional nº 53 optou por um formato que garantisse uma elevação significativa da contribuição financeira da

Ao invés de uma fórmula matemática sujeita a diversas interpretações, o texto constitucional inseriu três características da participação da União no novo fundo: 1ª) Durante o período de transição de implantação do FUNDEB (três primeiros anos) a participação seria equivalente a 2 bilhões, 3 bilhões e 4,5 bilhões; 2ª) A partir do quarto ano esta participação passaria a em percentual equivalente a no mínimo dez por cento do valor depositado pelos estados e município; e 3ª) Autorizou a utilização de até 10% do valor definido de complementação para aplicação em programas nacionais que incidam na qualidade do ensino.

Em trabalhos anteriores (2007 e 2011) apresentei dados que ilustram o quão conflituosa foi a aprovação deste desenho institucional. Uma atualização dos dados apresentados sobre a complementação da União no FUNDEF, comparando-os com os três primeiros anos do FUNDEB é suficiente para ilustrar a mudança qualitativa desta participação.

**Gráfico 02 – Comportamento da complementação da União FUNDEF/FUNDEB (em bilhões)**




Fonte: FNDE/MEC. Reelaborada pelo autor.

A participação percentual da União em relação ao total de recursos depositados no novo fundo saltou de 0,9% em 2006 para 4,2% em 2007, 5% em 2008 e 7% em 2009. Este formato pode aumentar a eficácia da participação da União na diminuição das desigualdades territoriais. Enquanto em 2006 apenas dois fundos estaduais receberam apoio financeiro (Pará e Maranhão), em 2009 este número passou para nove fundos estaduais (Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia e Alagoas).

# FUNDEB e desigualdade territorial

Para verificar o efeito da aprovação do FUNDEB na participação das transferências condicionadas universais nas finanças municipais, sistematizei os dados de receitas municipais coletados pela STN dos anos de 2006 a 2009. Estes dados foram desagregados da seguinte forma: 1) Arrecadação Própria (Receita Tributária); 2) Arrecadação Própria + Transferências Intergovernamentais (União e Estados); 3) Arrecadação Própria + Transferências Intergovernamentais + Transferências Condicionadas Universais; e 4) Total de Receitas Correntes.

Foram considerados como Transferências Condicionadas Universais os recursos repassados pela União via Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os repasses estaduais do fundo da saúde.

Além disso, foram acrescidos os valores recebidos via FUNDEF (2006) e FUNDEB (demais anos).

O estudo abrange o último ano de vigência do FUNDEF e o período de transição do FUNDEB, sendo que no último ano o percentual de recursos bloqueados pelo fundo já havia alcançado o seu limite constitucional.

Registro que os efeitos gerais nas finanças estaduais e municipais do FUNDEB são semelhantes ao que ocorreu na vigência do FUNDEF, ou seja, há uma migração maior de recursos dos estados para os municípios. A tabela abaixo demonstra este efeito nos anos selecionados.

**Tabela 02 – Comportamento das receitas municipais no FUNDEF e FUNDEB**

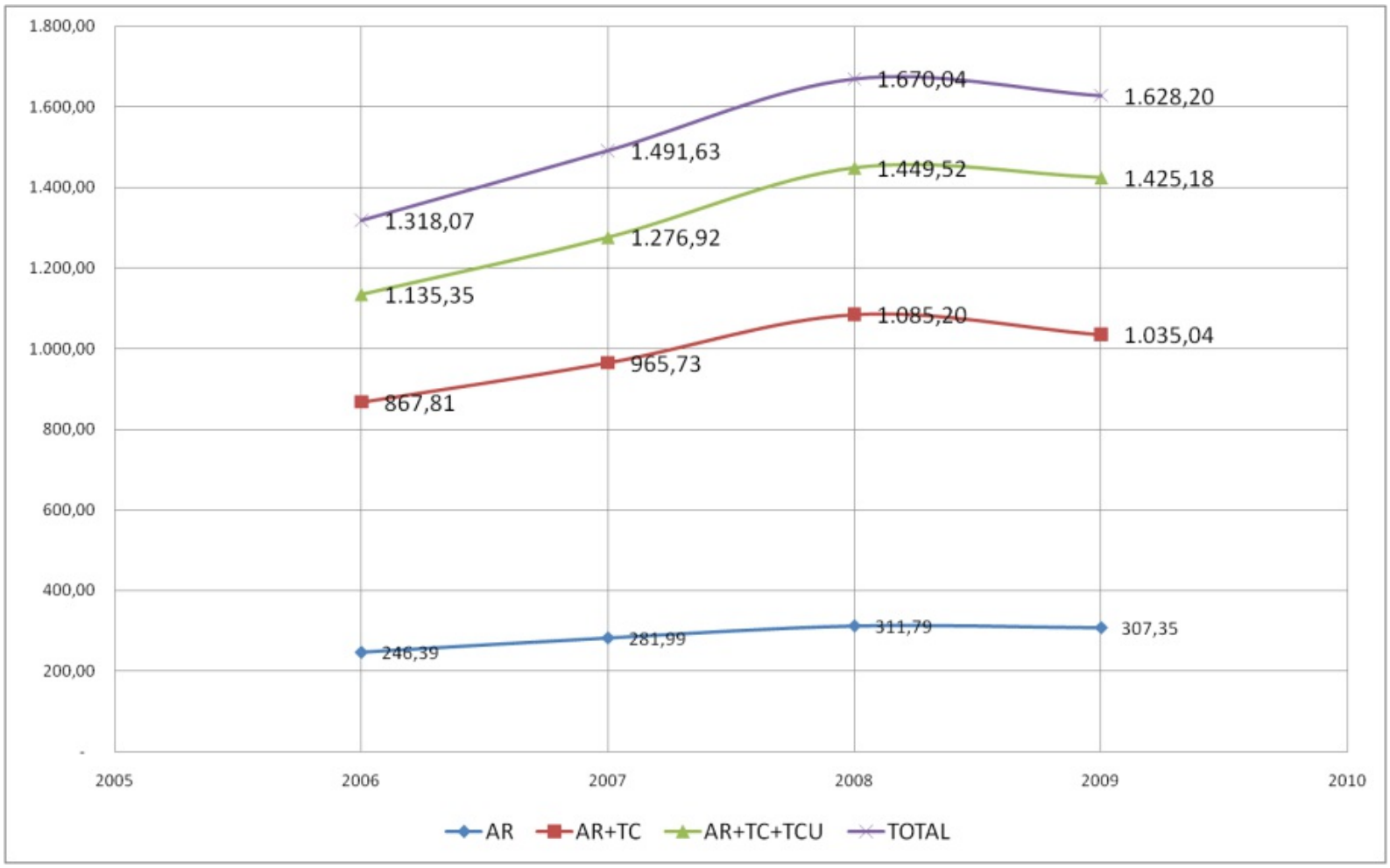
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| DEPOSITO | 13.835.418.142,37 | 17.296.228.445,72 | 20.933.150.918,87 | 23.534.840.715,59 |
| RECEITA | 24.422.184.433,68 | 29.241.598.080,21 | 35.598.003.493,48 | 40.315.275.992,15 |
| SALDO | 10.586.736.291,30 | 11.945.369.634,49 | 14.664.852.574,62 | 16.780.435.276,56 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

Encontrei comportamento semelhante ao detectado pelo estudo de Arretche (2010), pelo menos em termos gerais. A arrecadação própria correspondeu a R$ 246,39 per capita em 2006 e evoluiu para R$ 307,35 per capita em 2009, representando um crescimento de 24,7% no período estudado. As transferências constitucionais representavam um acréscimo de R$ 621,42 per capita em 2006 e passaram a acrescer R$ 727,69 em 2009 (crescimento de 17,1%). As transferências condicionais universais representavam um acréscimo de R$ 267,54 em 2006 e passaram para R$ 390,13 em 2009 (crescimento de 45,8%). As outras receitas não consideradas pelos cálculos realizados representavam R$ 182,72 em 2006 e passaram para R$ 203,02 em 2009, crescendo apenas 11,1%.

Foram justamente as transferências condicionadas universais que mais contribuíram para o crescimento do gasto per capita total das receitas municipais no período estudado. Estas receitas passaram de R$ 1318,07 em 2006 para R$ 1628,20 (crescimento real de 23,5%).

**Gráfico 03 – Receitas Municipais per capita 2006 a 2009**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

Um componente que ajuda na explicação deste crescimento maior das transferências condicionadas é a mudança no formato de participação da União no FUNDEB. Os dados permitem verificar qual o valor per capita das receitas municipais que é atribuído aos recursos recebidos via o FUNDEF / FUNDEB. Esta comparação pode ajudar a mensurar as diferenças de efeitos dos dois formatos de fundo educacional.

**Tabela 03 – Evolução dos valores per capita dos recursos via FUNDEF /FUNDEB**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| RECEITA | 24.422.184.433,68 | 29.241.598.080,21 | 35.598.003.493,48 | 40.315.275.992,15 |
| PER CAPITA | 134,01 | 165,60 | 201,06 | 216,13 |

Fonte: STN – 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

Houve um crescimento real de 61,3% nesta participação, que passou de R$ 134,01 per capita para R$ 216,13. Ou seja, o peso desta política condicionada por regulação federal teve expressivo crescimento no período. A participação das transferências condicionadas universais no total das receitas municipais cresceu 45,8% no período. Em 2006 o FUNDEF representava 50% do montante per capita. Em 2009 o FUNDEB representou 55%.

**Tabela 04 – Evolução dos valores per capita dos recursos via SUS, FNAS e FNDE**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|---|---|---|---|
| RECEITA | 24.333.065.160,32 | 25.707.388.479,59 | 28.905.798.556,66 | 32.457.568.341,48 |
| PER CAPITA | 133,52 | 145,59 | 163,26 | 174,00 |

Fonte: STN – 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Elaboração do autor.

Analisando o comportamento dos valores per capita dos repasses das demais transferências condicionadas universais (SUS, FNAS e FNDE) também foi detectado um crescimento real de 30,3%. Porém em percentual bem menor do que o registrado pelo FUNDEB. Assim, pode-se afirmar que a introdução de uma participação maior da União numa das políticas reguladas pelo governo central incidiu positivamente no crescimento da importância destes recursos na sustentação das receitas municipais.

# Algumas conclusões

No período estudado ocorreu incremento das transferências condicionadas universais, situação que reforça o enunciado de que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 representou uma continuidade de uma política regulada pelo governo central. Ela manteve o direcionamento dos gastos municipais para suas responsabilidades constitucionais, mesmo que revertendo a focalização no ensino fundamental que estava presente no FUNDEF e alargando este horizonte para toda a educação básica.

A aprovação de mecanismo mais claro de participação da União no FUNDEB contribuiu para uma evolução mais rápida no montante dos recursos repassados por transferências condicionadas universais, contribuindo para que as mesmas também alcançassem uma maior relevância no total de receitas municipais.

As demais transferências condicionadas universais cresceram 30% entre 2006/2009, enquanto que

o FUNDEB teve um crescimento de 61%. Este comportamento pode ser mensurado em uma comparação do volume de recursos oriundos da política de fundos versus a arrecadação própria municipal, pois em 2006 os recursos do FUNDEF representavam 54,39% do montante arrecadado diretamente pelos municípios e em 2009 o FUNDEB passou a representar 70,31% deste montante.

A existência de uma proibição expressa ao contingenciamento dos recursos da complementação (parágrafo 3º do artigo 6º da Lei nº 11494 de 2007) ajudou a manutenção de sua importância, mesmo no período da crise econômica mundial, minimizando os efeitos deletérios deste acontecimento no combate a desigualdade territorial.

De qualquer forma, os efeitos benéficos do crescimento das transferências condicionadas universais devem ser relativizados, pois a participação destas no total de receitas municipais ainda é pequena. Em 2006 elas representavam 20,3% do total e em 2009 chegaram a 24 %.

Serão necessários estudos específicos sobre a apropriação destes recursos em cada município e em cada estrato social, pois registrar a existência de crescimento das transferências federais condicionadas não significa demonstrar um aumento do seu caráter redistributivo.

Porém, considerando o direcionamento dos recursos do FUNDEB para sete estados da região Nordeste e dois estados da região Norte, nos quais o índice de municipalização é alto e, considerando também que o atendimento da rede pública da educação básica praticamente universalizou o atendimento de crianças de seis a quatorze anos e elevou para 85% o percentual de cobertura escolar nas crianças de quatro e cinco anos, é razoável trabalhar com a hipótese de melhoria nos indicadores de igualdade territorial e social. Estas duas regiões concentram municípios com baixa capacidade de arrecadação própria, fator que aumenta a importância de alocação maior de recursos federais para diminuir as desigualdades territoriais.

A participação mais efetiva da União no FUNDEB propiciou uma diminuição das distâncias entre o valor por aluno entre os diversos fundos estaduais, mas é necessário verificar se o perfil de arrecadação própria dos estados e municípios não esteja minimizando os efeitos desta redução. Indicações sobre a persistência desta realidade foram suscitadas pelos resultados de recente pesquisa sobre Perfil dos Gastos Educacionais nos municípios brasileiros[4].

Não foram analisados os dados de 2010, mas certamente os mesmos deverão apresentar melhorias nestes indicadores. A entrada em vigor do disposto da letra "d" no inciso VII do artigo 60 ADCT, que determina que a complementação da União passe a ser pelo menos 10% do montante depositado por estados e municípios no FUNDEB aumentará a participação da União e os efeitos benéficos do FUNDEB no combate à desigualdade territorial. Em 2010 o valor da complementação foi de 8,47 bilhões (valor corrigido pelo IPCA) e a previsão é de uma participação em 2011 de 8,7 bilhões.

# Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de

aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: *UNESCO*, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO. G. C. *Município, federação e educação*: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado). *Universidade de São Paulo*, São Paulo, SP.

ARAÚJO, L. *Financiamento da Educação Básica no Governo Lula*: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC. 2007. Dissertação (Mestrado) – *Universidade de Brasília*, Brasília, DF.

_____. O Federalismo Brasileiro e a Aprovação Da Emenda Constitucional Nº 53 de 2006. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.1, n.5, 2011. Disponível em http://seer.ufrgs.br/fineduca.

ARELARO, L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. de (et al). *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: *Autêntica*, 1999.

ARRETCHE, M. *Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995*. In: *Dados*, 52(2), 2009, p. 377-423.

_____. *Federalismo e Igualdade Territorial*: uma contradição em termos. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, p. 587 a 620.

BLUME, L.; VOIGT, S. *Federalism and decentralization* – a critical survey of frequently used indicators. In: *Const Polit Econ*. 2011

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12/09/1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. Lei *nº 9424*, de 24/12/1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996b.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 53*, de 19/12/2006. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2006.

BREMAEKER, F. *A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios*. Seminário do GT Estado e Políticas Públicas da ANPED: Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação. Curitiba, *ANPED*, 2010.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: *SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S.. Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p 306-347.

CRUZ, R. E. *Pacto federativo e financiamento da educação*: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (doutorado). *Universidade de São Paulo*, São Paulo.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do Welfare State*. In: *Lua Nova*, nº 24, 1991, p. 85-116.

FURTADO, C. *A federação por fazer*. In: Quem és tu federação. Brasília: *Itamaraty*, 1999. P. 39-41.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: *OLIVEIRA, C. et ali. Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: *Editora Autêntica*, 1999.

OLIVEIRA, R; SOUZA, S. Introdução. In: *OLIVEIRA, R.; SANTANA, W.* (Orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: *UNESCO*, 2010. p. 13-38.

PINTO, J. M. *Financiamento da educação no Brasil*: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 108-135, setembro/2002.

ROSAR, M. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: *OLIVEIRA, D. Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: *Editora Vozes*, 1997.

SOUZA, D.; FARIA, L. *Reforma do Estado, descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil*: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS), 24, 2003. Arequipa, Perú. *Anais Chile: ALAS*, 2003 1 CD –ROM.

STEPAN, A. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia*: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. Rio de Janeiro, *Dados,* v.42, n.2, 1999.

UNDIME. *Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros* – ano base 2009. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF. Fev. 2012, Disponível em http://tinyurl.com/6wnjmsw".

VAZQUEZ, D. A. Desigualdades Interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: *HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, M. (Orgs*). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

I Universidade de São Paulo. rluiz_araujo@yahoo.com.br

1 As políticas desmercadorizantes são aqueles que visam garantir aos cidadãos um patamar mínimo de bem.estar, independente de sua inserção no mercado formal de trabalho e de seu esforço contributivo, conforme ESPING.ANDERSEN (1991).

2 No caso dos municípios estão excluídos desta obrigação os impostos próprios (IPTU, ISSQN, IRRF e ITBI) e as receitas da dívida ativa oriundas destes impostos.

3 Esta postura guarda coerência com as ideias hegemônicas na década de 1990, período marcado

por ajustes fiscais e diminuição da presença do estado na prestação de serviços e na economia.

4 A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME realizou pesquisa amostral nas redes municipais de educação entre agosto de 2010 e fevereiro de 2011. O estudo apresenta informações sobre a permanência de distorções de valores por aluno maiores do que as registradas no FUNDEB.

**EIXO 8 – FINANCIAMENTO NO REGIME DE COLABORAÇÃO E NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O plano de carreira do magistério de Porto Alegre: 25 anos de resistência[1]

**Juca Gil**[I]

A educação no Brasil se constituiu desde seus primórdios em trajetória caracterizada pela fragilidade ou inexistência de políticas públicas, descompromisso do estado, elitização e privatização, escassez de oferta, parcos recursos e processos tardios, se comparados a outros países, inclusive da América Latina. Em consonância com esse contexto, a atividade docente, não obstante os avanços no campo legal, careceu de estruturação da carreira, formação qualificada, reconhecimento, valorização e salários dignos (CAMARGO & JACOMINI, 2011).

A Constituição Federal de 1988 – CF/88 foi um marco histórico na busca da inversão dessa trajetória e da garantia do direito à educação, fundada nos princípios da universalidade, equidade e qualidade, o que também se refletiu na valorização da profissão docente, a qual foi alçada ao patamar de um dos princípios do ensino no país, constante do Artigo 206, inciso V, o qual afirma a valorização dos profissionais do ensino, através de planos de carreira e de piso salarial profissional (BRASIL, 1988). A legislação específica para a educação decorrente da Constituição, qual seja, a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) e a Lei nº 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação – PNE), dedicam um capítulo/título específico que afirmam o princípio constitucional, caracterizam o profissional da educação e desdobram condições para a constituição e desempenho da carreira.

A LDB, no Título VI, Artigo 67, reafirma o princípio constitucional e traz elementos da valorização dos profissionais da educação, detalhando o expresso na CF/88, dentre os quais: ingresso por concurso, tempo remunerado para formação, estudos e planejamento, piso salarial, progressão funcional e condições de trabalho.

O Plano Nacional da Educação (BRASIL, 2001), por sua vez, afirma no Capítulo IV que a melhoria da qualidade do ensino "somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério", a qual deve ser obtida por meio de uma política global, que inclua formação profissional inicial, condições de trabalho, salário e carreira e formação continuada. Além disso, aponta, como requisito da valorização, "salário digno e competitivo no mercado de trabalho" e "compromisso social e político do magistério", esse último demandando a previsão de avaliação do desempenho. Dentre os objetivos e metas, destacamos ainda as questões relativas ao período reservado para planejamento: "destinar entre vinte e vinte e cinco por cento da carga horária dos professores para a preparação das aulas, avaliações e reuniões pedagógicas".

Outra iniciativa nacional foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado através do Decreto 6094/2007 no âmbito do Plano de desenvolvimento da Educação – PDE, no qual se encontram sete metas que visam à regulação dos profissionais da educação, instituindo e implementando: formação inicial e continuada, plano de carreira, valorização do mérito e avaliação do desempenho, efetivação do período probatório, participação de professores e funcionários na elaboração do projeto pedagógico, coordenadores pedagógicos nas escolas, definição de regras para nomeação e exoneração de diretores.

Legislações posteriores reforçam a valorização e remuneração dos profissionais da educação como constituintes das políticas educacionais que visam o desenvolvimento e qualidade da educação. A Lei nº 11.494/2007, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, afirma em seu Artigo 2º: "Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração"[2].

Por sua vez, a Lei nº 11.738 (BRASIL, 2008), institui o piso salarial para a educação básica para os professores com formação de nível médio com carga horária de trabalho de quarenta horas semanais, cujos valores monetários devem sofrer atualização anual, no mês de janeiro, de acordo com critérios estabelecidos nessa mesma lei (Art. 5º). Também aponta que as atividades de interação com os educandos não devem exceder a dois terços (2/3) da jornada, destinando, em decorrência, um terço (1/3) para as outras atividades relacionadas ao trabalho docente, tais como planejamento, formação, estudos, etc.

A Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, do Conselho Nacional de Educação (CNE) fixa as diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, ratificando aspectos da carreira docente, tais como acesso, formação do professor, jornada de trabalho e formação continuada, progressão na carreira e avaliação de desempenho, já abordados nas legislações citadas.

Cabe salientar um fundamento em todas as disputas em torno da democratização e qualidade da educação, que certamente enquadra também o debate sobre a valorização docente: a gestão democrática. Estabelecida como princípio na CF (Art. 206, inciso VI) e na LDB (Art. 3º, inciso VIII), possui decorrências em todas as demais legislações, já que permite protagonismo aos segmentos da comunidade escolar, e dentre esses os professores, na elaboração das políticas educacionais, no controle social e na definição do conceito de qualidade.

A partir desse recorrido na legislação atual, percebe-se o reconhecimento do profissional docente no novo ordenamento como elemento diferencial nas políticas educacionais, considerando sua formação inicial, formação continuada, condições de trabalho, carreira e salário como aspectos a serem regulados em favor da qualidade da educação.

Esses mesmos aspectos foram ratificados nas discussões da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010 – Documento Final), cujo documento base dedicou um capítulo para o tema: Eixo IV – Formação e Valorização dos Profissionais da Educação. Em seu segundo parágrafo, há a

seguinte referência:

> Mas, possivelmente, em nenhum outro momento histórico tenham merecido tamanha ênfase, por parte de diferentes agentes públicos e privados, instituições, organismos nacionais, internacionais e multilaterais, como nas últimas décadas, reconhecendo o protagonismo dos/das profissionais da educação no sistema educacional. (p. 77).

Findada a década de vigência do PNE 2001, o Projeto de Lei nº 8035/2010 que objetiva instituir novo plano para o próximo decênio também enfatiza os profissionais da educação, destinando quatro de suas vinte metas com o tema da formação e valorização: garantir a todos os docentes da educação básica formação em nível superior, formar pelo menos metade dos profissionais em nível de pós-graduação, aproximar o rendimento médio dos integrantes do magistério ao rendimento médio de outras carreiras com escolaridade equivalente, assegurar, no prazo de dois anos, planos de carreira para os docentes em todos os sistemas de ensino.

Assim, tanto a legislação vigente quanto os debates para a projeção de um cenário para a próxima década elencam como fundamental o papel exercido pelos trabalhadores em educação, buscando superar a histórica desvalorização da profissão, os baixos salários, a desigualdade salarial em relação a carreiras de mesma exigência acadêmica, a intensificação da carga horária de trabalho, a dupla jornada, enfim, todos os componentes que concorreram para a precarização do trabalho docente, ainda que possamos perceber ambiguidades e contradições, pois a legislação incorpora a disputas de paradigmas democráticos numa perspectiva popular e participativa com paradigmas do modelo liberal e neo-liberal, com a valorização da educação como produto mercadológico, meritocracia, avaliações externas de resultados, centralização do poder, etc.

Não obstante, se no nível do concebido se evidenciam avanços significativos em termos de condições e reconhecimento de direitos dos profissionais da educação, de um modo geral, não há no plano do vivido, uma efetivação desses discursos. É forte a disputa, inclusive no nível discursivo, de que formação acadêmica e bons salários não surtem, automaticamente, efeito na qualidade de ensino, o que justificaria a necessidade de avaliação de desempenho vinculada aos resultados dos estudantes em exames.

O piso salarial não foi implementado em muitos estados e municípios, pela alegação de insuficiência de recursos financeiros[3]. Muitos professores não dispõem de horas de planejamento e formação remuneradas e cumprem uma extenuante jornada de trabalho, atingindo muitas vezes 60 horas semanais[4]. Os baixos salários não alcançam investimentos na formação, que em geral fica sob a responsabilidade individual.

Os planos de carreira, quando existentes, não incorporaram – ou não implementam – progressão por tempo de serviço ou mérito, nem incentivos à formação. A carreira ainda está longe de ser atrativa, mantendo-se muitas vezes como uma atividade complementar ou sendo assumida por uma parcela da população que não dispõe de condições exigidas para outras carreiras, buscando o exercício do magistério como única e última opção de trabalho.

Não obstante, esse é um cenário em disputa, já que a educação é recolocada no país e em nível internacional como instrumento fundamental do desenvolvimento social e econômico. Muito embora haja, como apresentamos, uma legislação que cobre todo o território nacional, há contextos municipais e regionais muito diversos e desiguais. Nesse sentido, estudos comparativos e estudos de caso são empreendimentos importantes na reflexão, afirmação e propulsão efetiva da valorização docente.

Este estudo do Plano de Carreira de Porto Alegre/RS se apresenta no contexto anteriormente exposto. A seguir, serão apresentados os elementos que compõem o plano, contextualizados historicamente no sentido de elucidar sua formulação, cotejando o concebido e o vivido.

# O plano de carreira de Porto Alegre

O Plano de Carreira do Magistério Público do município de Porto Alegre foi publicado em 13 de julho de 1988[5], portanto, antes da promulgação da CF/88, em 05 de outubro do mesmo ano. Não obstante, sua formulação está associada ao movimento de redemocratização do país e da valorização das pautas dos movimentos sociais, já que a qualidade da educação para as classes populares era bandeira do candidato eleito nas eleições municipais de 1985 em Porto Alegre. Um plano de carreira específico para o magistério, dentre um conjunto de propostas para qualificar a educação foi um dos compromissos de campanha.

A promessa de campanha eleitoral não se materializou nos primeiros anos de governo. Assim os professores, organizados e representados através da Associação dos Professores do Município de Porto Alegre – APMPA, na época funcionando como núcleo do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS) – se mobilizaram para tal, concretizando somente no último ano de gestão, pós movimento de greve – 1988 – o encaminhamento da elaboração do Plano de Carreira do Magistério.

O projeto apresentado foi baseado no plano municipal de cargos e salários e no plano de carreira do magistério estadual, o qual foi discutido com a categoria, sofrendo a partir desse processo algumas alterações. Muitos dos itens não acordados foram encaminhados para regulamentação posterior, sendo constituída uma comissão com representantes do governo e da categoria com o objetivo de regulamentar o plano através de decreto.

Conforme a entrevista realizada com um membro da comissão representante da categoria à época, muitos avanços e propostas na perspectiva dos trabalhadores foram pactuados na comissão. Porém, a estratégia do governo foi o não encaminhamento do decreto, alegando que estava findando o período da gestão.

O Plano em tela define o Magistério Público Municipal como o conjunto de professores ou especialistas em educação que desempenham atividades docentes ou especializadas, sendo professor aquele integrante do Magistério que possui habilitação específica para atuar em atividades docentes; e especialista em educação aquele com habilitação específica que realiza

atividades técnico-administrativas-pedagógicas (PORTO ALEGRE, 1988, art. 3º).

No título de disposições preliminares, dois cargos anteriores ao plano sofreram rearticulações: 1) professores de Ensino Médio, (com seis professores no cargo) com formação técnica, foram enquadrados como cargo em extinção; 2) o cargo Especialista em Educação não contava com nenhum membro, pois nunca houve concurso ou outra forma de contratação. A Secretaria Municipal de Educação – SMED solicitou aos professores que estavam atuando como supervisores e orientadores nas escolas a declararem sua opção em continuar no cargo de professor ou serem alçados ao cargo de Especialista em Educação, já que estariam atuando em desvio de função. Foram conduzidos ao cargo através de ato administrativo e depois desse episódio não houve mais provimento desses cargos.

Sobre a distribuição do magistério, a lotação se dá por dispositivo estatutário (Lei nº 133/1985) e a "designação [...] respeitados os direitos adquiridos, podendo ser alterada segundo critérios a serem regulamentados" (Art. 8º, parágrafo 2º). O professor é designado, no momento de sua nomeação, para as escolas em que há vagas. O ingresso, recrutamento e seleção se dão por concurso público, o vínculo empregatício é estatutário e as formas de contratação são: efetivo ou comissão[6]. Esses, como outros itens da carreira, estão dispostos na Lei nº 133/1985 – Estatuto dos Funcionários Públicos e/ou na Lei nº 6309/1988 – Plano de cargos e salários da administração centralizada.

A progressão funcional, forma de ascensão funcional dentro da mesma classe e de uma referência para outra imediatamente superior, está prevista na nº 133/1985 (Art. 51 e 52), na Lei nº 6309/1988 e na Lei nº 6165/1988 e regulamentada por decretos. O processo se dá por merecimento e por antiguidade, com critérios que consideram alternadamente princípios de cada modalidade. O decreto nº 12.091/98 define situações em que o funcionário não terá direito de concorrer em nenhuma das modalidades ou só por antiguidade, se estiver enquadrado nos afastamentos previstos. Cada processo é regulamentado a sua vez. Os requisitos para a evolução funcional são publicados através de edital no Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA), no qual constam indicadores relacionados à capacitação técnica para o exercício do cargo e da contribuição para o serviço público municipal.

Dentre os indicadores de merecimento constam escolaridade além da exigida para o cargo, ou curso de pós-graduação afim que não tenha sido utilizado para obter ascensão para o Padrão M5; atuação, como participante ou instrutor, em cursos, seminários, congressos, etc.; participação como membro de inquéritos, comissões e conselhos; premiações de trabalhos e publicações. Na avaliação por antiguidade são observados os mesmos critérios do funcionalismo em geral, previstos na Lei nº 133/1985, na Lei nº 6309/1988 e nos decretos regulamentadores, considerando o tempo de serviço, ressalvadas pontuações negativas por eventuais faltas ou penalidades, previstas no Decreto 11.091/98, Art. 11.

A periodicidade dos processos é bienal. Para concorrer à progressão, o servidor deve ter no mínimo 3 (três) anos de exercício das atribuições próprias do seu cargo na referência em que estiver situado. Além disso, o servidor deve ter pelo menos 6 (seis) anos de serviço público para

evoluir da referência "A" para "B"; 12 (doze) anos de "B" para "C" e 18 (dezoito) anos de "C" para "D". De 1988 a abril de 2012, a Lei nº 6151/1998 vinculava a progressão ao número de cargos criados, na proporção de 40% na letra A, 30% na letra B, 20% na letra C e 10% na letra D. Assim, só abrem vagas para progressão quando houver menos professores em cada referência do que o percentual de cargos estipulado em lei.

O Plano de Carreira também assegura que ao atingir 30 (trinta) anos de serviço, para os funcionários do sexo masculino, e 25 (vinte e cinco) anos, para os do sexo feminino, sendo ao menos 70% (setenta por cento) desse tempo dedicados ao município, o profissional tem direito de ascender à referência imediatamente superior à qual estiver situado (PORTO ALEGRE, 1988, art. 43). A referida ascensão deve ser solicitada pelo professor através de processo administrativo. Porém, é um recurso que deve ser bem avaliado pelo servidor, já que só pode ser feito uma vez, cessando qualquer possibilidade de progressão por concorrência após esse procedimento. Assim, a menos que o professor já esteja habilitado e decidido a se aposentar, é recomendável que aguarde a possibilidade de progressão pelo processo normal e utilize esse como último recurso de progressão antes de encerrar a carreira.

O aperfeiçoamento está previsto no Plano de Carreira como "o conjunto de procedimentos que visam proporcionar aos integrantes do magistério a atualização, visando à melhoria da qualidade de ensino" (PORTO ALEGRE, 1988, art. 21). É efetivado através de cursos, congressos, seminários, simpósios, palestras, fóruns de debates e outros similares. Está previsto, entre outros itens, o afastamento autorizado sem prejuízo de sua remuneração, de acordo com o Estatuto dos Funcionários Públicos, em até um terço do regime semanal, desde que o curso seja relacionado ao cargo ou função. (art. 90).

A seguir, o Plano de Carreira em tela apresenta quatro princípios básicos, quais sejam: *habilitação profissional*, condição essencial para o exercício da profissão, devendo ser comprovada através de documentação específica; *eficiência*, que é a "habilidade técnica e relações humanas que evidencie tendência pedagógica, adequação metodológica e capacidade de empatia para o exercício das atribuições do cargo"; *consciência social*, relativa ao comprometimento "com as transformações sócio-políticas" que envolvem o processo ensino-aprendizagem; e *valorização profissional*, baseada em condições de trabalho adequadas à "dignidade da profissão e remuneração condigna com a qualificação exigida para o exercício da atividade" (PORTO ALEGRE, 1988, art. 23).

O Plano de Pagamento considera o tempo de serviço (em triênios), as já apresentadas referências que estruturam a progressão funcional (A, B, C e D), ambos articulados com os padrões salariais correspondentes à titulação do Magistério, independente do grau de atuação. São esses em número de cinco, definidos no art. 24 do Plano de Carreira:

a) M1 – habilitação de Magistério de 2º Grau, com complementação pedagógica;

b) M2 – habilitação de Magistério de 2º Grau, com complementação pedagógica mais um ano de estudos adicionais;

c) M3 – habilitação de nível superior a nível de graduação representada por licenciatura de curta duração;

d) M4 – Professor ou Especialista em Educação com habilitação de nível superior a nível de graduação representada por licenciatura plena;

e) M5 – Professor ou Especialista em Educação com Licenciatura Plena complementada por curso de Pós-Graduação, a nível de: Especialização com, no mínimo, 360 horas/aula, Mestrado, Doutorado, cumpridas as formalidades da legislação pertinente, desde que haja correlação com a área para a qual tenha sido habilitado em concurso público, ou na qual esteja atuando por remanejo oficial dentro da carreira (PORTO ALEGRE, 1988, art. 24, alíneas a, b, c, d, e).

A proporção/diferença entre os padrões se faz de acordo com os percentuais dos Incentivos, que são formas de atribuir aos profissionais vencimentos de acordo com o padrão correspondente a sua formação: Incentivo I (de M1 para M2) – 15%; Incentivo II (de M2 para M3) – 35%; Incentivo III (de M3 para M4) – 55%; Incentivo IV (de M4 para M5) – 82%. Esses percentuais serão calculados a partir do vencimento básico correspondente ao Padrão M1.

O profissional tem a possibilidade de ascensão de um padrão para outro superior a qualquer tempo da carreira. Para comprovar a nova habilitação e efetivar a permuta, é exigido certificado de conclusão de curso para o padrão "M2" e diploma para os padrões "M3", "M4" e "M5". O professor faz jus a receber os vencimentos correspondentes ao novo padrão a partir do primeiro dia útil do mês seguinte ao da comprovação (PORTO ALEGRE, 1988, art. 25), muito embora o pagamento efetivo possa tardar, conforme informação da ATEMPA, até dois meses após a entrega dos documentos.

A faixa salarial de cada padrão de habilitação se diferencia e engloba, como já foi dito, as quatro referências que estruturam a progressão funcional, apresentadas anteriormente, e por adicionais por tempo de serviço, os triênios, que são um acréscimo de cinco por cento (5%) a cada três anos, sendo que há, aos quinze anos de carreira, um adicional especial de quinze por cento (15%), e aos vinte cinco anos de carreira um adicional de vinte e cinco por cento (25%), o qual não incide sobre o anterior, mas o absorve.

Dessa forma, por exemplo, um professor que é aprovado em concurso público tendo formação de nível superior de licenciatura plena, inicia a carreira no padrão M4, na referência "A", e vai avançando para as referências B, C e D na medida em que se habilita e é aprovado nos processos de progressão funcional. A proporção entre as referências A, B, C e D, conforme o plano, não é inferior a 10%, se estabelecendo nesse patamar. Junto com esse montante salarial, são acrescentados os valores dos triênios.

O Plano de Pagamento é divulgado anualmente em forma de tabela, constando, na mesma, os Padrões (M1, M2, M3, M4, M5) subdivididos cada um nas Referências (A, B, C e D), publicados também os adicionais por tempo de serviço. Assim, a amplitude atual, no ano de 2011, alcança, considerando todos esses elementos, quatrocentos e trinta e dois pontos percentuais (432%).

O padrão salarial dos integrantes do magistério da rede municipal de Porto Alegre é superior ao da rede estadual do RS e ao de outros municípios e ao próprio piso nacional, já que, em maio de 2011, o salário inicial para o Padrão M1A, ou seja, professor com formação de ensino médio, vinte horas semanais, era de R$ 1.029,60, alcançando, ao final da carreira, Padrão M5D, R$ 4.478,58. A lei do piso salarial, segundo cálculo do Ministério da Educação, estabeleceu que todos os professores da rede pública de ensino, com formação de nível médio, deveriam ter piso salarial de R$ 1.187,08 no ano de 2011 e carga horária máxima de 40 horas semanais. Portanto, o salário inicial em 20 horas semanais, em Porto Alegre, quase alcança o valor do piso nacional para 40 horas semanais de trabalho.

Esse padrão de salário foi construído a partir de alguns acontecimentos peculiares na conjuntura municipal que envolveu o funcionalismo público, já que os salários em 1988 não estavam nesse patamar, ao contrário, se apresentavam defasados em relação a outras categorias: um aumento em torno de 100% e política de reajuste salarial bimestral, ambos decretados ao final do governo, em 1988, e assumido pelo governo posterior, que tomou posse em janeiro de 1989. A política de reajuste bimestral vigorou formalmente até 2004, porém desde maio de 2003 os reajustes bimestrais foram suspensos. A política salarial é única para todos os servidores municipais, representados por um único sindicato.

A jornada de trabalho do integrante do Magistério Público de Porto Alegre é de 20 (vinte) horas semanais para os que trabalham nos turnos da manhã ou da tarde e de 18 (dezoito) horas semanais para os que trabalham à noite (PORTO ALEGRE, 1988, art.29). Quando convocado, o profissional da educação poderá cumprir regime especial de trabalho em caráter suplementar ou complementar, correspondendo a um total de 30 (trinta) horas e 40 (quarenta) horas, respectivamente (art. 30). Nesses dois casos, o profissional fará jus a um adicional em sua remuneração, sendo de 50% (cinquenta por cento) quando se tratar de regime suplementar e de 100% (cem por cento) quando se tratar de regime complementar (art. 32).

A convocação para regime especial de trabalho deverá ser efetuada através de Portaria do Prefeito mediante proposta fundamentada do titular da Secretaria Municipal de Educação e terá a duração de 2 (dois) anos, sendo renovada automaticamente até que o professor ou especialista em Educação se manifeste em contrário (PORTO ALEGRE, 1988, art. 37).

Um aspecto fundamental que ficou sem regulamentação imediata foi a composição, dentro dessa jornada, de horas de trabalho diretamente com os estudantes, as horas aula, e as horas destinadas ao planejamento, as horas atividade. Até 1989, professores das séries iniciais trabalhavam diretamente com os alunos 20 horas semanais, cinco turnos de 4 horas, enquanto os das séries finais trabalhavam 16 horas na escola e dispunham de 4 horas – um turno – para planejamento individual, fora da escola. Portanto, os primeiros não contavam com carga horária de planejamento, o que caracterizava falta de isonomia entre colegas na escola.

A partir de 1989 a gestão que assume na SMED decretou 200 dias letivos, estabeleceu 4h30min diárias de atividades com os alunos e determinou uma reunião semanal de 2 horas em todas as escolas, intensificando por um lado a carga horária dos professores dos anos/séries finais, mas

instituindo 2 horas semanais de planejamento na escola, com os estudantes dispensados mais cedo nesse dia. Paulatinamente, as escolas foram supridas com professores de educação física, hora do conto e arte educação, nas primeiras séries/anos iniciais, o que viabilizou horas de planejamento fora da escola para todos, no início quinzenalmente, mais tarde semanalmente.

O Plano de Carreira também garante ao professor a redução do número de horas/aula semanais em função da idade e do tempo de docência. Sendo assim, com 50 (cinquenta) anos de idade e 20 (vinte) de efetivo serviço docente, o educador terá a redução de 2 (duas), 3 (três) ou 5 (cinco) horas/aula para as jornadas de 20 (vinte), 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais, respectivamente. Ao completar 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e 25 (vinte e cinco) de docência, a redução será de 4 (quatro), 6 (seis) ou 8 (oito) horas/aula, de acordo com a jornada de trabalho. As horas/aula reduzidas deverão ser compensadas pelo acréscimo de horas/atividade e só ocorrerá mediante solicitação do professor (PORTO ALEGRE, 1988, art. 38).

O plano de carreira do magistério municipal prevê uma seção sobre atividades especiais, quais sejam, atuação em escolas de difícil acesso e as diretamente ligadas ao atendimento de aluno em classe especial. Para o integrante do Magistério Público que trabalha em escola de difícil acesso, é garantido um adicional de 20% (vinte por cento), calculado sobre o valor básico inicial da classe de professor (PORTO ALEGRE, 1988, art. 39). A outra gratificação, conforme mencionado, se refere ao atendimento de alunos de classe especial. Aqueles que realizam atividades diretamente relacionadas com alunos de classe especial, "desde que devidamente habilitados para exercê-las", têm o direito a um adicional de 50% (cinquenta por cento) nos seus vencimentos – baseados no mesmo cálculo do adicional anterior (art. 39, inciso II).

Essa gratificação atualmente contempla todos os docentes, com ou sem formação específica, que atuam em uma das quatro escolas de ensino fundamental especial, as quais atendem alunos cujas características não permitem a inclusão na escola comum. Portanto, não se exige a formação, por exemplo, dos professores de arte educação, educação física, diretores, supervisores, orientadores educacionais. Igualmente é garantida para professores que atuam nas Salas de Integração e Recursos que funcionam no atendimento de alunos com necessidades especiais no ensino regular, dos quais se exige formação específica.

Outros adicionais de serviço são conferidos a certas funções, como a de Direção e Vice-Direção Escolar (alçadas através de eleição direta proporcional em cada escola, regida pela Lei municipal nº 7365/93), Supervisão de Educação, Serviço de Atividades Técnico-Pedagógicas, entre outras. Esses adicionais são previstos no Plano de Carreira (anexo II) e são definidos como Cargos em Comissão ou Funções Gratificadas do Magistério Público Municipal.

Além dos adicionais citados acima, os funcionários públicos de Porto Alegre têm, garantidos em seu Estatuto, o direito à assistência médica, cirúrgica, hospitalar, odontológica e social, estendidas aos seus dependentes. Porém o atendimento disponibilizado é em um hospital sem condições de infraestrutura e equipamentos, com superlotação no atendimento e que não dispõe de todas as especialidades, utilizado em geral pelos funcionários com salários mais baixos.

Além do incentivo, os integrantes do Magistério também possuem o direito a licenças, que estão

regulamentadas no Estatuto dos Funcionários Públicos. São elas: para tratamento de saúde, por motivo de doença em pessoa da família, para repouso à gestante, para fins de adoção e para concorrer a cargo público eletivo e exercê-lo, para prestação de serviço militar obrigatório, para tratar de interesses particulares, para acompanhar cônjuge, para fins de paternidade e como prêmio. Esta última será adquirida ao final de 5 (cinco) anos de efetivo serviço e terá duração de 3 (três) meses. No caso do magistério, a licença prêmio só é concedida ao final da carreira, imediatamente antes da aposentadoria, salvo casos especiais.

Esse mesmo documento também regulamenta alguns afastamentos de menor duração, sem o prejuízo da retribuição pecuniária do servidor, que são concedidos por motivos de casamento, luto, júri e outros serviços obrigatórios por lei (PORTO ALEGRE, 1985, art. 76). Já as férias alcançam 30 dias, durante o recesso escolar, sendo que os professores desfrutam também dos dias de recesso que excedem os 30 dias de férias, nos meses de julho e fevereiro, desde que não sejam convocados, devendo cumprir antecipadamente parte desses dias nos sábados de trabalho, letivos ou de formação.

Outros direitos e vantagens estabelecidos para os servidores são o auxílio-funeral e creche, o vale-transporte e o vale-alimentação (PORTO ALEGRE, 2005). Há a possibilidade de matricular os filhos de 0 a 6 anos em uma escola municipal infantil destinada aos funcionários públicos municipais, porém a obtenção de vaga é difícil, já que os critérios de seleção incluem menor salário, e os professores estão nas faixas salariais mais altas. O auxílio-alimentação é pago em pecúnia, no valor unitário de R$ 13,00 (valor vigente em maio/2012), sendo que os professores com 20h semanais recebem 15 vezes esse valor (R$ 195,00 mensais) os com 30h – RST – recebem 20 vezes (R$ 230,00 mensais) e os com 40 h – RCT – recebem 25 vezes o valor unitário (R$ 325,00). O vale-transporte destina 50 unidades de passagem para quem comprova o uso de uma linha de ônibus de casa ao local de trabalho e 100 para quem comprova duas linhas; sendo que o funcionário contribui com os percentuais de 2,5% e 5% do vencimento básico, respectivamente à quantidade de passagens, disponibilizadas através de cartão de uso exclusivo para esse fim. Os professores que não fazem uso desse benefício podem optar pela passagem escolar, cujo subsídio é de 50% do valor.

# Considerações finais

O Plano de Carreira do Magistério Público Municipal completará 25 anos de existência em 2013, passando por poucas alterações no período[7]. Na verdade, a maioria dessas mudanças representaram avanços, pois se trataram da regulamentação que garantiram direitos previstos. A categoria dos professores, bem como os demais servidores municipais têm um grande zelo pelo plano, já que é emblemático no sentido de conquistas e manutenção de direitos. Foi possível, pela conjuntura histórica específica da cidade de Porto Alegre, resistir à ofensiva dos modelos neoliberais, mantendo o documento no contexto de abertura política e afirmação de direitos, retomado com a Constituição Federal de 1998.

# Referências


BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 nov. 2010.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 29 nov. 2010. 11.494/2007

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 29 nov. 2010.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 29 nov. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. Parecer nº 09, de 02 de abril de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2010.

_____. Resolução nº 02, de 28 de maio de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2010.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. JACOMINI, Márcia (2011). Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. Educação em Foco: Belo Horizonte. Ano 14, n. 17, julho 2011, p. 129-167.

GIL, Juca. NETTO, Franciele Nepomuceno. O Plano de Carreira do Magistério em Porto Alegre: abordagens iniciais. In. PERONI, Vera Maria Vidal. ROSSI, Alexandre José. (orgs.). Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, Gráfica e Editora UFPEL. 2011, pp.231-246.

Folha de São Paulo (2011). Estados não cumprem lei do piso nacional para professor. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/saber/1007195-estados-nao-cumprem-lei-do-piso-nacional-para-professor.shtml Acesso em 16/11/2011.

MELLO, Elena Maria Billig. LUCE, Maria Beatriz. Gestão do magistério no Rio Grande do Sul (1995-2006): uma análise das políticas de valorização na rede estadual. In XXV Simpósio Brasileiro Política e Administração da Educação (2011).

NETTO, Franciele Nepomuceno. A (Des)Valorização do Magistério: os casos de Cachoeirinha e de Porto Alegre. 2010. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia)— Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

PORTO ALEGRE. Decreto nº 14.521, de 1º de abril de 2004. Regulamenta a disposição constante do art. 29 da Lei nº 6.151/88. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2010.

_____. Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985. Estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2010.

_____. Lei nº 6.151 de 13 de julho de 1988. Estabelece o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal; dispõe sobre o respectivo Plano de Pagamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2010.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Administração. Encarte Progressão Funcional: biênio 29/12/2006 a 28/12/2008 – orientações ao funcionário. Porto Alegre: [s.n.], s/d.

_____. Manual do Servidor Público Municipal: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2005. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sma>. Acesso em: 20 out. 2010.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. Boletim Informativo 2010, Ano XV, Número 1

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educ. Soc., Out 2007, vol.28, n.100, p.1231-1255.

I Faculdade de Educação / UFRGS. jucagil@uol.com.br

1 Este artigo é parte da pesquisa nacional "Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas", financiada segundo o Edital nº. 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD – Observatório da Educação, realizada junto ao Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e coordenada nacionalmente pelo Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo. Tal pesquisa está sendo desenvolvida em doze estados: São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Roraima, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte, envolvendo nove programas de Pós-Graduação em Educação, quais sejam os da USP, UFPA, UFPI, UFPB, UFRN, UEMG, UFMS, UFPR, UNISUL e contando, ainda, com quatro grupos colaboradores de pesquisa: USP-RP, UNIFESP, UFMT, UFRGS.

2 A legislação do Fundef (Lei nº 9424/96), em seus artigos 9º e 10 é direta quanto à carreira e à remuneração docentes.

3 Reportagem da Folha de São Paulo (2011) aponta que 6 redes estaduais brasileiras não cumpriam o valor do piso em novembro de 2011, entre elas a do Rio Grande do Sul.

4 A citada reportagem da Folha de São Paulo (2011) aponta que 15 redes estaduais descumpriam o limite de 2/3 da jornada com alunos, inclusive o RS.

5 Lei nº 6.151 (PORTO ALEGRE, 1988).

6 Cargo Efetivo é aquele ao qual é inerente a aprovação em concurso público, nomeação, posse e efetivo exercício, bem como cumprimento e aprovação em estágio probatório para efetivação no cargo, enquanto o Cargo em Comissão é de livre nomeação e exoneração, destinado às funções de confiança, nos cargos de direção, chefia e assessoramento, conforme art. 37, V, CF.

7 O Plano de Carreira dos professores da rede estadual do Rio Grande do Sul está em vigor desde 1974 (39 anos em 2013), possibilitando se levantar a hipótese de uma cultura e/ou conjuntura local que resiste às alterações, apesar da legislação nacional ter se modificados substancialmente no período. Para mais informações sobre a situação estadual ver MELLO & LUCE (2011).

Entrevista 1. Professora municipal de educação física desde março de 1981; exerceu os papéis de representante de escola no Conselho de Representantes da Associação dos Professores do Município de Porto Alegre – APMPA e de diretora da mesma entidade; de coordenadora pedagógica da SMED; atualmente representante da ATEMPA no Conselho Municipal de Educação, representante de escola no Conselho de Representantes da ATEMPA e professora na Escola Especial de Ensino Fundamental Lygia Morrone Averbuck.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O Plano de Desenvolvimento da Educação: política de Estado ou de governo?

**Hercules Guimarães Honorato**[I]

## Introdução

> A política tem a finalidade essencial de fazer chegar aos cidadãos as benesses capazes de lhes proporcionar uma vida repleta de dignidades.
>
> Aristóteles: 384-322 a. C.

A crise estrutural mundial do capital, que começou a acontecer na década de 1970, expressou-se através de uma série de transformações que culminaram em uma nova ordem social, política e econômica. Ato contínuo, a redemocratização do Estado brasileiro foi iniciada na década seguinte, ocorrendo, quase simultaneamente, a transferência de responsabilidades estatais para os demais entes federados, buscando a adequação "ao modelo gerencial, que tem como base o princípio da eficiência, com ênfase em resultados" (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p.57).

A partir dos anos de 1990, com a descentralização e reforma do aparelho de Estado brasileiro, o governo federal passou a exercer um papel de regulador, fiscalizador e incentivador das atividades de mercado. O Estado nacional gerencial atual, porém, mantém uma preocupação com os problemas que afetam a questão social e, em especial, a educação, oriundos de políticas mais recentes que procuram seguir rumos perfilados entre a educação pública de qualidade e o desenvolvimento sustentável.

Assim posto, o objetivo deste artigo, de cunho bibliográfico exploratório, consiste em estudar as políticas públicas educacionais no seu aspecto amplo, partindo-se da relação existente entre o Estado, a sociedade política, e o seu povo, sociedade civil, e dos planos educacionais plurianuais e de longa duração, de sua efetiva ação estratégica em todo o território nacional.

Este artigo teve sua origem na afirmativa de Oliveira (2011) de que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é uma política de Estado. Destarte, procurando caminhar por refletir e entender, mesmo que em poucas linhas, tal afirmativa, a inquietação deste pesquisador procurou responder se o único plano educacional nacional atualmente em vigor, o PDE, é uma política de Estado ou de governo, e que ações efetivas surgiram de positivo durante sua vigência.

O referencial teórico contou, em especial, com os seguintes autores: Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998); Cunha e Cunha (2008); Secchi (2012); Shiroma, Moraes e Evangelista (2001) nos conceitos fundamentais de Estado, sociedade, política, política pública e social, e descentralização. Saviani (2007; 2009) e Dourado (2011) em relação aos Planos Nacionais Educacionais. Por fim, o texto principal e origem deste artigo de Oliveira (2011), fazendo ao final uma ponte argumentativa com a afirmação sobre o PDE ser uma política de Estado, além das legislações pertinentes.

Para uma melhor compreensão do que foi pretendido, o presente artigo está organizado em duas seções. Após a introdução, a seção 2 discorre sobre políticas públicas, conceitos, descreve o Estado moderno, a sociedade política e civil, e faz o contraponto entre política de Estado e de governo. Na seção 3, que antecede as considerações finais, foram abordados os dois principais planos plurianuais atuais: o PNE, o antigo e o projeto em tramitação no Legislativo, e o PDE, procurando responder à questão suscitada.

# Políticas públicas educacionais

A Reforma do Estado foi introduzida na agenda pelo Presidente Fernando Collor de Mello, mas foi por intermédio do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e de seu titular, o Ministro Bresser Pereira[1], via Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que o formato definitivo e conceitual foi implementado. As autoras Souza e Carvalho (1999, p.198) ratificam que as reformas geraram:

> O fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado, principalmente no nível federal, assim como para uma reconstrução da administração pública em bases 'modernas' e 'racionais', superando o modelo burocrático e assumindo um caráter gerencial orientado pelos valores da eficácia e da qualidade e pelo controle de resultados.

Reitera-se, portanto, que havia uma desordem econômica e que ela era expressa pela "dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra" (BRASIL, 1995, p.10). O que seria uma defesa de redirecionamento das políticas sociais diante da incapacidade verificada do Estado centralizador em sustentar o ritmo de expansão pretendida dos seus serviços.

Os novos aparatos da desregulamentação na economia, na privatização de empresas produtivas estatais, da abertura de mercado, da reforma da saúde, educação e previdência social (MARTINS, 2001), atribuíram novos papéis normativos, reguladores e redistributivos com a expansão das responsabilidades para os outros entes federados, também sob a justificativa de otimizar recursos (NOGUEIRA, 1997).

A descentralização não significou o esvaziamento de funções dos níveis mais centrais de governo. Ao contrário, dadas a heterogeneidade dos governos locais quanto à capacidade de mobilização de recursos próprios e a própria escala local de sua atuação, o nível central de governo passa a ter

uma importância crucial na direção e coordenação da formulação e implementação das políticas de descentralização.

O que culmina, segundo Cunha e Cunha (2008, p.41), com problemas de "fragmentação das políticas e aprofundamento das desigualdades no acesso, qualidade e prestação de serviços". Assim, em face do exposto, serão apresentados, a seguir, breves conceitos envolvidos no trato das políticas públicas educacionais.

# Conceitos e tipologias

O Estado nacional é o conjunto organizado das instituições políticas, jurídicas, policiais, administrativas, econômicas entre outras, que deve estar sob um governo autônomo e ocupando um determinado território próprio e independente. Japiassú e Marcondes (2001) argumentam ainda que, para os empiristas Hobbes e Locke, é o resultado de um pacto entre os cidadãos para evitar a autodestruição através da guerra de todos contra todos.

As autoras Shiroma, Moraes e Evangelista (2001) asseveram que Estado seria como o momento supremo da vida coletiva dos seres humanos e que pode significar o mesmo que sociedade política. Diferentemente de sociedade civil, que é o conjunto dos homens ou cidadãos vivendo numa certa sociedade e sob leis comuns, além de ser também conjunto das relações econômicas.

No caminho da política, o Poder do Estado ou sociedade política em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras, além do "produto da razão, ambiência social marcada pela racionalidade, única na qual o ser humano encontrará a possibilidade de viver nos termos da razão, ou seja, de acordo com sua natureza" (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2001, p.7-8).

Evocando a conhecida distinção de Weber entre poder de fato e poder legítimo, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.426) afirmam que a Sociedade civil é o espaço das relações do poder de fato e o Estado é o espaço das relações do poder legítimo. "Assim entendidos, Sociedade civil e Estado não são duas entidades sem relação entre si, pois entre um e outro existe um contínuo relacionamento." Weber definiu o caráter da centralização — válido, sobretudo, era o nível histórico-institucional — como "monopólio da força legítima".

Numa sociedade como a brasileira, com altos índices de exclusão e profundas disparidades regionais, em que o desenvolvimento econômico e social tem se dado combinando "ilhas de riqueza cercados por oceanos de pobreza, o papel do Estado na organização e financiamento dos serviços sociais, prestados por redes de proteção social e atenção, é de suma importância para garantia das necessidades de sobrevivência" de parcela do seu povo (CUNHA; CUNHA, 2008, p.23).

É inegável que a política é um fato natural da convivência humana. Os mais antigos indícios da presença do homem no planeta já o mostram vivendo em grupos, em função de sua segurança. Coube à sociedade nacional, por meio da política, estabelecer os seus objetivos e, nesses apoiada,

compor uma ordem social justa, distinguindo o setor público do privado, estruturar o Estado, garantir os direitos individuais e inserir-se no contexto internacional. As decisões tomadas nesse plano são duradouras e conformam o destino de toda a sociedade. A Política, portanto, "é entendida como a arte de fixar objetivos e orientar o emprego dos meios necessários à sua conquista" (BRASIL, ESG, 2009, p. 41-42).

Ball (2001, p.102) acredita que a criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de "bricolagem", um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, "de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadas, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimentos em tudo aquilo que possa vir a funcionar".

As políticas são consideradas públicas quando emanadas do Estado, em uma correlação de forças e poder, e, nesse confronto, ampliam-se possibilidades para implementar sua face social, em um equilíbrio de aparente instabilidade de compromissos, empenho e responsabilidades pelo ente público. As políticas públicas podem ser de caráter social, como saúde, educação, cultura, previdência, seguridade, informação, habitação, defesa do consumidor (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2001).

A política pública na América Latina representa o que o governo opta por fazer e não fazer frente a uma situação; é a forma em que se concretiza a estratégia do Estado, que tem sua ação delegada para unificar e articular a sociedade, as próprias políticas públicas, que são um instrumento privilegiado de dominação, que também "supõe uma ideologia de troca social, explicita ou não sua formulação, esta decisão é resultado do compromisso de uma racionalidade técnica com uma racionalidade política" (ABAD, 2002, p.119, tradução nossa).

Existe uma confusão em classificar a política pública como de Estado ou de governo, mas tal distinção faz-se necessária, pois afeta diretamente a sociedade civil. Uma primeira diferenciação pode ser verificada quando Höfling (2001, p.31) argumenta que Estado é um "conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitem a ação de governo". Por outro lado, governo seria o conjunto de programas e projetos que "parte da sociedade para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período".

Segundo Oliveira (2011, p.329), políticas de Estado são aquelas amplas que envolvem "mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças [...] com incidências em setores mais amplos da sociedade". Políticas de governo, segundo essa mesma autora, são aquelas nas quais o poder central decide efetivar, em um processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando a responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas e muitas vezes contraditórias. O tipo de decisão é para o alcance de algo que terá uma ação em um determinado grupo, possivelmente com certo interesse, e que não abarcará toda a sociedade civil.

Dourado (2011) deixa evidente a relação de disputa pelo poder entre a sociedade política e a sociedade civil, compreendendo que a política de Estado é a resultante dessa relação de forças, num cenário em que a política de governo se constitui de um reducionismo e interferência de uma determinada ideologia dominante perante todos os anseios e desejos do coletivo social, uma construção histórica que esbarra em proposições e desejos da minoria dominante sobre a maioria dominada.

As políticas podem ser focalizadas e universais. Cunha e Cunha (2008, p.12) expõem que os seguintes tipos de políticas públicas podem ser observados: a econômica, a ambiental, a de Ciência e Tecnologia e outras. A política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orienta a atuação do poder público em determinada área.

A década de 1990, principalmente após a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi marcada pelo conflito entre a expectativa da implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos conquistados, assegurados em instrumentos legais, e as restrições políticas e econômicas impostas para a sua implementação. A política social é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em determinada área.

Na totalidade dos entes da sociedade, são considerados como principais atores os políticos, pois atuam como representantes dos interesses da coletividade, são portadores de autoridade para a tomada de decisão e são símbolos da classe considerada elite. Seu papel primordial é o estabelecimento de objetivos políticos, ou seja, identificam os problemas públicos e decidem quais entrarão na agenda para serem atendidos por políticas públicas ou não (SECCHI, 2012).

A classificação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Verifica-se, no momento, que dificilmente um problema de natureza diversa é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução, tornando-se inexequível. Assim, somente a convicção de que um problema social precisa ser determinado política e administrativamente o transforma em um problema político (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987 apud FREY, 2000).

A mídia ou os meios de comunicação têm o papel de influenciar as pessoas por intermédio da opinião pública, além de possuir uma ação de difusão das informações, as quais são importantes para a manutenção da própria democracia. A opinião pública é um conceito central neste debate, como julgamento coletivo sobre determinado tema, além de ser capaz de influenciar as escolhas políticas em relação à gama ilimitada de necessidades públicas (SECCHI, 2012).

A mais importante característica advinda dos novos tempos de Estado descentralizador foi a substituição de estruturas burocráticas e organizações profundamente centralizadas e hierarquizadas, em que as decisões, principalmente sobre a alocação de recursos financeiros e a prestação de serviços, são tomadas mais próximas do local da própria prestação e onde existe a criação de condições para a existência de *feedback* dos cidadãos e de outros grupos de interesse

(BALL, 2001).

## Os últimos planos plurianuais na educação

A noção de educação como direito, que começou a se materializar na Carta Magna de 1934, e reafirmada nos dispositivos de 1946 e 1967, independentemente da tendência ideológica vigente de abertura ou fechamento democrático, é reeditada na atual Constituição Federal de forma ampla, através da afirmação em seu art. 205 (BRASIL, 1988) de que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Como a Carta Magna não pode e nem tem condições de tratar dos assuntos mais pontuais, foi estabelecido em seu art. 214 a necessidade de um *Plano Nacional de Educação* (PNE), que deverá ser plurianual, de longo prazo – dez anos – visando também à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzem, principalmente, à: "promoção humanística, científica e tecnológica do país (inciso V) e **melhoria da qualidade do ensino** (inciso III)" (BRASIL, 1988, p. 123, grifo nosso).

O antigo PNE (2001-2010), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que vigorou nesse decênio, deveria ser uma política de Estado e um plano de longo prazo. Ele foi elaborado a partir dos eixos norteados pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), pela Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundef (BRASIL, 1996b), ambas de 1996, e pelas políticas do setor.

Esse plano, a princípio, atendeu a uma antiga reivindicação dos educadores brasileiros. Segundo Dourado (2011, p.25), porém, teve tramitação "*sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta encaminhada pelo Executivo Federal", e que tinham propostas educacionais diferentes. No final, a ação governamental foi imediata, "ao **encaminhar e aprovar**, com pequenas mudanças, a proposta do Executivo, na qual prevaleceram as bases constitutivas das políticas em curso pelo governo do período" (DOURADO, 2011, p.26, grifo nosso).

O período de ação do primeiro PNE foi até 2010, mas em recente levantamento realizado pelo MEC, no período de 2001 a 2008, apenas 97 das 295 metas foram cumpridas. Apesar dos programas de acesso criados nos últimos anos, Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e Programa Universidade para Todos (Prouni), o estudo aponta, ainda, que o índice de repetência continua alto, em contradição ao acesso às universidades e à educação infantil, que estão longe do que fora pretendido[2].

Assim, "o PNE do governo FHC não constituiu base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional, nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e da política brasileira" (DOURADO, 2010 apud DOURADO, 2011, p.30). Ratificando que, mesmo

que esse plano seja decenal e de longo prazo, e previsto na nossa Carta Magna, segundo ainda esse autor, "não se realizou como política concreta [...] não foi considerado base fundamental para o planejamento nacional". Assim, Oliveira (2011) assevera que "a força de lei que deveria ter o PNE (2001-2010) não se fez cumprir". O que se conclui é que o mesmo foi uma política de governo.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi oficialmente lançado pelo governo Lula, em 24 de abril de 2007, simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094, que dispõe sobre o "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação". Esse é "o carro-chefe do PDE", sendo saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar o problema da qualidade da nossa educação (SAVIANI, 2009). No início de sua vigência, o Plano apresentava vinte e nove ações que incidiam em amplos aspectos da educação, nos diversos níveis e modalidades, e "no início de março de 2009 estampava 41 ações" (SAVIANI, 2009, p.1). Também o PDE criava, segundo o próprio MEC, uma base sobre a qual as famílias poderiam se apoiar para exigir uma educação de maior qualidade.

Esse autor, resumindo o que vinha a ser esse Plano do governo federal, sugeriu que o mesmo surgia "como um guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC". Parece que, à época do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC[3]), o MEC aproveitou a oportunidade e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e a ele atrelou as diversas ações que já estavam em curso do PNE, ajustando e atualizando algumas (SAVIANI, 2009, p.5).

Nas 41 ações atuais do PDE, pode-se verificar a vertente da qualidade na educação como foco principal, especialmente na busca novos mecanismos de avaliação em larga escala nas escolas, da melhoria e disponibilidade de recursos financeiros, numa melhor preparação, remuneração e reconhecimento profissional da classe que atua na área educacional.

A Conferência Nacional da Educação (CONAE) está prevista para acontecer anualmente desde que o Presidente Getúlio Vargas sancionou a Lei nº 378, em 13 de janeiro de 1937 (BRASIL, 1937). Ela é organizada em diferentes pontos do território nacional sendo um espaço de discussão sobre os rumos que o país deve tomar em todos os níveis de ensino. Dessa conferência, deveriam ter saído as diretrizes que deram origem ao projeto de um novo PNE, que foi encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010.

O Projeto de Lei (PL) nº 8.035/10 (BRASIL, 2010b), que definiria os rumos da educação brasileira de 2011 a 2021, foi elaborado durante a CONAE, aberta pelo ex-Ministro da Educação, Fernando Haddad, em 28 de março de 2010, e que afirmou a necessidade de haver metas de qualidade nesse novo plano: "O PNE não pode mais se fixar em metas meramente quantitativas, que se referem ao atendimento. Temos que atender, mas não basta; é preciso atender bem, com metas qualitativas[4]". Em síntese, os meios e fins da educação precisavam andar juntos no novo plano.

Segundo Dourado (2011, p.51), a CONAE (BRASIL, 2010a), como representante dos anseios da sociedade civil,

> cumpriu um importante papel […] na discussão e deliberação de concepções e proposições educacionais para o Estado brasileiro, com destaque para a construção do Sistema Nacional de Educação e de um plano nacional como política de Estado.

O discurso, porém, não foi retratado no documento oficial que seguiu e ainda se encontra no Legislativo para deliberações e aprovação. O PL em pauta já sofreu mais de 2.900 propostas de emendas ao texto original[5], o que com certeza desfigura a ideia procedente da referida Conferência Nacional e da sociedade brasileira.

Cunha (1991) citado por Oliveira (2011) denominou que as nossas políticas públicas têm um efeito "zigue-zague", e que são causadas por três razões principais: o *eleitoralismo*, causando impacto nos resultados das eleições futuras; o *experimentalismo pedagógico*, com soluções redentoras dos problemas educacionais e assumidas sem preparação ou testagem; e o *voluntarismo ideológico*, acabar com todos os problemas num curto espaço de tempo de apenas um governo. O que resume a autora: a necessidade de um papel ativo do Estado e uma "maior coesão nacional para combater a fragmentação que tem caracterizado nosso sistema educacional" (OLIVEIRA, 2011, p.334-335).

# O Plano de Desenvolvimento da Educação: política de governo ou de Estado?

Dourado (2011) ratifica que o primeiro PNE se configurou em política de governo nacional pelos motivos já explicados. Sendo assim, podemos considerar o PDE como uma política de Estado? Como política pública educacional maior da Nação, capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e de efetivação na contribuição para o sonhado pacto federativo?

Oliveira (2011, p.328) percebeu essa desagregação existente na educação nacional, considerou, então, o referido Plano como a primeira grande iniciativa do governo na busca de reorientar os rumos da política educacional no País. A ideia veio no segmento da descentralização e fortalecimento de parcerias com os municípios, "foi desenhado uma arquitetura política que valoriza a dimensão da governança entre os entes federativos, entre estes e as instituições da sociedade civil, apelando para a responsabilização e mobilização" de todos os agentes públicos envolvidos com a educação.

Diante dessa perspectiva, Oliveira (2011, p.329, grifo nosso) afirma que o próprio MEC ratificou que a adesão dos municípios foi absoluta ao "Compromisso Todos pela Educação", ou melhor, ao PDE. Assim, a autora argumenta que a sociedade política, por intermédio do referido Ministério, "buscou **realizar e implementar uma política de Estado** ao reunir programas de governo e atribuir orientação, integração e estabilidade à organização da educação nacional".

Porém, o referido Plano não teve sua origem na sociedade civil e nem foi negociado no âmbito do legislativo, ratificando o que Saviani (2007) afirmou anteriormente, foram políticas do governo em vigor à época, investido do poder maior da Nação, para impor um plano estratégico para a educação nacional. Dourado (2011, p.37, grifo nosso) compartilha da mesma visão, ou seja, o

Plano de Desenvolvimento "se configurou como um conjunto de programas que traduziu **as prioridades da política governamental**".

Desse modo, o PDE foi lançado num momento em que se encontrava em vigência o PNE 2001-2010, o que foi pelo MEC completamente ignorado (SAVIANI, 2007). O que pode ter ocasionado o esquecimento da existência do antigo PNE pelo Executivo à época foi sua ineficácia como macropolítica educacional, o que Dourado (2011, p.28) reitera que ele apresentava "diretrizes e metas sem garantia de organicidade interna, porque uma parte das metas é reiterada; alguns casos sobrepostas".

O problema que se deseja evitar com uma política que ultrapassa um governo, ganhando *status* de uma política de Estado, é a necessidade de "articulação entre as diferentes esferas administrativas, ou seja, na articulação de União, estados e municípios" (OLIVEIRA, 2011, p.335).

# Considerações finais

Verificou-se, inicialmente, a existência de uma preocupação do poder público na elaboração de legislações que tratam do tema educacional pela busca da qualidade no ensino nacional, já que a universalização da educação básica atingia altos níveis quantitativos.

Pode-se argumentar, em relação às políticas públicas sociais com orientação educacional, que o Plano Nacional de Educação de caráter decenal deveria ser de amplo aspecto reflexivo sobre toda a sociedade civil. Outro ponto importante foi a última Conferência Nacional de Educação que pregoava a integração e coesão dos sistemas escolares dos entes federados. Porém, o primeiro PNE não se configurou em uma política de Estado, ficando sua subordinação aos anseios inerentes ao que o governo federal à época de sua aprovação desejava que fosse executado.

Corroborando-se com os argumentos levantados pelos autores citados, verifica-se que ocorreu uma ausência de efetividade da verdadeira política de Estado. A iniciativa aludida no lançamento do PDE era de recuperar a direção, o papel de protagonista do Executivo no campo de políticas educacionais. Não havia e não há uma articulação eficaz para o enfrentamento do grande problema da má qualidade na educação básica, resultando da divisão de competências entre os entes federativos, oriunda da descentralização aparente e da desregulamentação das decisões políticas.

Reitera-se que a política de Estado no campo educacional deveria trazer em seu bojo um Sistema Nacional de Educação integrado e articulado, com real organicidade entre ações e prioridades do problema público ligado à área, não fragmentado entre as redes públicas nos seus distintos níveis: municipal, estadual e federal. Um ponto que é somado a tal afirmativa é a necessidade real da repartição de obrigações e também de recursos tributários mais equilibrados. Assim, uma das questões mais debatidas foi (e ainda é) o financiamento educacional, por isso se torna questão importante a necessidade de ser aprovado, sem veto ou corte, os 10% do Produto Interno Bruto a serem destinados à educação.

A discussão sobre o tema continua. Iniciamos mais um ano sem um planejamento estratégico de

longo prazo para nossa educação, estamos sem Plano Nacional de Educação, sem uma verdadeira política de Estado para toda a sociedade brasileira. Uma pergunta permanece no ar: qual o caminho futuro, principalmente da educação básica, a seguir? Somos um país de contrastes socioeconômicos e educacionais; precisamos e devemos ter uma visão de futuro em que nosso crescimento econômico seja atrelado ao desenvolvimento sustentável, com a formação plena de todos os cidadãos, e a educação básica de qualidade não pode ser excluída e esquecida neste momento.

# Referências


ABAD, M. "Las politicas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadania y nueva condicion juvenil". *Ùltima Década*, Vinã del Mar, CIDPA, mar. 2002.

BALL, S. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v.1, n.2, p.99-116, jul./dez. 2001.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PAQUINO, G. *Dicionário de Política*. 11. ed. Tradução João Ferreira (Coord.). Brasília, DF: EdUNB, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF,1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

_____. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. 1937. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%20378-1937?OpenDocument>. Acesso em 24 set. 2012.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. 1996a. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2010.

_____. _____. *Plano Nacional de Educação*, Brasília, DF: INEP, 2001.

_____. _____. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: razões, princípios e programas. Brasília, DF: Governo Federal, 2007.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/publicações/anteriores>. Acesso em 07 out. 2012.

_____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. *Manual Básico*: elementos fundamentais, v.1, Rio de Janeiro: ESG, 2009.

_____. Conferência Nacional de Educação (CONAE). *Construindo o sistema nacional articulado de educação*: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. 2010.

(Documento Final). 2010a.

_____. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 2 12 da Constituição Federal. 1996b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035, de 29 de dezembro de 2010. *Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências*. 2010b.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S.M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO A. et. al. (Org.). *Políticas Públicas*. 3. reimp. Belo Horizonte: Ed.UFMG; Proex, 2008.

DOURADO, L. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020):* avaliação e perspectiva. 2. ed. Goiânia: Ed. UFG; Autêntica, 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, p. 212-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5364>. Acesso em: 10 ago. 2012.

HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (públicas) Sociais. 2001. *Cad. CEDES*, a. XXI, Campinas, SP, v.21, n.55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext. Acesso em: 10 nov. 2012.

JAPIASSÚ, H.; MARCONDES, D. *Dicionário Básico de Filosofia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

MARTINS, A. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, SP, n.77, p. 28-48, dez. 2001.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.11, n.3, p.8-19, jun./set. 1997.

OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. *Revista Educação*: teoria e Prática, Rio Claro, SP, v. 19, n. 32, p. 57-72, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, D. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v.32, n.115, p.323-337, abr./jun. 2011.

SAVIANI, D. *Plano de Desenvolvimento da Educação*: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Revista Educação*

*e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2012.

SECCHI, L. *Políticas Públicas*: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2001.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, S

I UNESA/EN. hghhhma@gmail.com

1 Ver Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 10 set. 2012.

2 Disponível em: <http://www.enem2010.org/2010/03/05/metas-plano-nacional-de-educacao-pne-nao-estao-sendo-cumpridas>. Acesso em: 12 jun. 2010.

3 PAC – É um Programa de governo que visava promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego, e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas
Acesso em: 15 nov. 2012.

4 Disponível em: <http://www.capes.gov.br/servicos/sala-de-imprensa/36-noticias/3677-ministro-sugere-metas-de-qualidade-no-novo-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 12 jun. 2010.

5 Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/novo-pne-muitas-emendas-podem-piorar-soneto-639756.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2012.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# O direito à educação, os planos de educação nacionais e os planos de educação municipais

**Mariana Aparecida da Silva[I]; Maria Aparecida Segatto Muranaka[II]**

## Introdução

Na primeira parte deste artigo, faremos uma breve incursão na história do direito formal à educação, uma garantia prescrita na legislação brasileira por meio do estabelecimento da educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos. A isso relacionaremos os diversos planos de educação nacionais, estaduais e municipais que foram criados para que o direito positivado tivesse, teoricamente, maior possibilidade de concretizar-se.

Na segunda parte, faremos apontamentos sobre o desenvolvimento dos Planos Municipais de Educação, utilizando dados da pesquisa de mestrado, ainda em curso, intitulada *Plano Municipal de Educação: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação*. Trata-se de um trabalho cujo objetivo geral é acompanhar o processo de construção/formulação, como instrumento de política educacional, do primeiro Plano Municipal de Educação (PME) do município de Rio Claro/SP.

## 1 – O direito à educação e os planos de educação: uma contextualização

Em nossa história educacional, só recentemente os problemas relativos à educação popular, entendida como política pública, passaram a constituir uma questão de interesse nacional e político. No Brasil, a conquista dos direitos referentes à educação deu-se de maneira conflituosa durante toda a sua trajetória.

Nos períodos colonial e imperial, as preocupações educacionais estavam ligadas principalmente à formação dos filhos das famílias mais abastadas e à formação de quadros de funcionários para a administração, enquanto a educação popular era descurada (AZANHA, 1993).

Nossa primeira Constituição Federal (CF), a de 1824, não continha muitas indicações a respeito da educação. Embora a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos aparecesse nessa Carta Magna, a maioria da população era constituída por escravos e permanecia analfabeta. Nesse contexto, o poder público não envidou nenhum esforço a fim de tornar a educação uma política

pública, deixando que tal direito se restringisse apenas aos considerados cidadãos. Consequentemente, a exclusão da maioria do acesso à escola manteve-se por todo o período imperial.

A gratuidade, de acordo com Horta (1998, p. 11), foi reafirmada pela "lei de 15 de outubro de 1827, que determina a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos". Entretanto, o Ato Adicional de 1834 transferiu para as províncias a competência de legislar sobre a instrução pública, descentralizando a responsabilidade acerca da educação popular. O mesmo autor observa ainda que a obrigatoriedade escolar foi objeto de intensos debates no período final do Império e tinha sua fundamentação no direito individual e no direito coletivo, sendo considerada condição necessária para a concretização da instrução popular. Contudo, toda a argumentação construída pelos intelectuais do final do Império em defesa da obrigatoriedade escolar não foi suficiente para incluí-la no princípio federativo no início da República.

Embora a gratuidade e a obrigatoriedade escolares não tenham sido contempladas na CF/1891, várias constituições estaduais posteriores chegaram a prever a escolarização primária gratuita e obrigatória ou a simples gratuidade em seu texto. Desse modo, mesmo não estando presente no texto federal, a garantia do direito à educação era defendida no debate educacional. Nessa direção, ao longo da República Velha foi se tornando hegemônica a ideia de garantir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, que era o Ensino Fundamental da época (OLIVEIRA, 2001; HORTA, 1998).

Segundo Horta (1998), por diversos fatores,

> [...] a obrigatoriedade escolar, tanto no que se refere à obrigatoriedade dos pais, já inscrita na legislação estadual, quanto no que se refere à obrigatoriedade do Poder Público, ainda presente de forma muito débil nos debates, não encontrou lugar na legislação federal antes de 1930. (HORTA, 1998, p. 16).

Após a Revolução de 1930, consequência das crises políticas, sociais e econômicas herdadas da década anterior, uma nova Carta Constitucional entrou em cena. Como promessa de modernização, a educação assumiu papel central na construção da nacionalidade, e nesse momento foi criado o Ministério da Educação e Saúde. Além disso, instituiu-se o Sistema Nacional de Ensino, centralizado e articulado aos interesses governamentais (OLIVEIRA, 2001).

A Constituinte de 1933-34, inspirada na Constituição Alemã de 1919 e na Constituição Espanhola de 1931, foi palco de acirrada disputa e por fim incorporou os direitos sociais aos direitos do cidadão.

Segundo Oliveira (2001, p. 18), "o ideário liberal da Escola Nova [...] exerce profunda influência na constituição de um ideário educacional independente da Igreja Católica", de modo que um assunto muito debatido na época foi a definição de qual instituição deveria ser responsável pela educação, a família ou o Estado. Na Carta Magna, a educação foi declarada um direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos. A família aparecia em primeiro lugar, cabendo aos pais a escolha do tipo de educação a ser recebido pelos filhos, enquanto o

Estado deveria dar condições para a sua efetivação.

Reconhecida a primazia da família, ficava legitimado o subsídio público à escola particular; por outro lado, caso a primazia coubesse ao Estado, este deveria garantir escola pública para todos, e a escola particular seria uma opção da família, que deveria arcar com o ônus dessa escolha (OLIVEIRA, 2001).

Diante da consagração da educação como direito de todos, o art. 150 da CF/34, relativo à competência da União, estabeleceu normas para a elaboração do PNE (Plano Nacional de Educação). Nesse momento da história, a questão da garantia do direito à educação e a questão dos planos de educação se cruzam. A literatura aponta que foram muitos os planos propostos no país, e entre os autores existe o consenso de que a década de 1930 foi o período do florescimento da ideia de "planos de educação" e de sua consequente fusão com a noção de "política educacional" (AZANHA, 1993; SAVIANI, 1998). Esses mesmos autores mostram que ao longo do tempo houve uma variação conceitual acerca da própria noção de "plano".

Em 1932, um grupo de intelectuais e educadores apresentou ao governo e à população o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", um diagnóstico que indicava os rumos gerais para a educação e a necessidade de elaborar um plano educacional. De acordo com Azanha (1993) e Saviani (1998), essa iniciativa contribuiu para a tomada de consciência da educação enquanto questão nacional.

O manifesto influenciou os rumos da Assembleia Nacional Constituinte de 1934, que incorporou à Carta Magna a necessidade da implantação de um PNE, a ser fixado pela União. De maneira explícita ou implícita, todas as Constituições subsequentes à de 1934 contemplaram a ideia de plano de educação, à exceção das Constituições de 1937 e de 1946 (SAVIANI, 1998).

A Constituição Federal de 1934 atribuía a responsabilidade de elaborar o PNE ao Conselho Nacional de Educação (CNE). Com isso, o CNE passou por uma reorganização em 1936, assumiu sua nova configuração em 1937, sob a orientação do então ministro Gustavo Capanema, e elaborou um anteprojeto de PNE que continha 504 artigos. Esse plano foi denominado "Código da educação nacional" e enviado à Presidência da República, em maio de 1937; no entanto, em virtude do advento do Estado Novo naquele mesmo ano, não chegou a ser discutido (SAVIANI, 1999).

A Constituição Federal de 1937, decretada por Getúlio Vargas sob o regime do Estado Novo e redigida por Francisco Campos, teve seu texto inspirado na Constituição Polonesa de 1926 e, assim como a CF de 1946, não fazia menção direta ao PNE. Após o anteprojeto do Plano de Educação elaborado em 1937, o assunto saiu de cena sem apresentar efeitos significativos até 1962, quando de fato foi elaborado e instituído o primeiro PNE brasileiro.

Segundo Oliveira (2001), a definição de responsabilidades relativas à educação na CF de 1937 estava intimamente relacionada à família. Desse modo, priorizava-se a escola particular na garantia do direito à educação, sem ser mencionada a obrigação do Estado nessa área.

A respeito do ensino primário, a CF/37 declarava sua gratuidade. Entretanto, Oliveira (2001) explica que a forma pela qual esse direito era explicitado dava margem à sua negação, pois a lei

determinava que, por ocasião da matrícula, seria exigida uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar daqueles que não alegassem (ou notoriamente não pudessem alegar) escassez de recursos (CF/37, art.130). A inexistência de uma garantia generalizada permitia que esse direito viesse a ser encarado como uma exceção.

Para Oliveira (2001, p. 20), essa postura demonstrava a intenção de equacionar a desigualdade social por meio da educação, "abstraindo-se os aspectos mais gerais do problema; ou seja, era o surgimento, em termos legais, do discurso preocupado com a redistribuição de renda via educação". A consequência foi uma educação gratuita restrita aos mais necessitados, de modo que esse direito ficava sujeito a critérios a serem definidos, muitas vezes, pela lógica do favor (OLIVEIRA, 2001).

A questão do direito à educação enquanto dever do Estado voltou à cena nos debates de 1946, e a obrigatoriedade escolar foi discutida na sessão de 31 de agosto de 1946, na votação da emenda apresentada por Gustavo Capanema. Nesse momento, o conceito de obrigatoriedade escolar, do modo como se apresentava na CF/46, referia-se não ao dever do Estado perante o indivíduo, mas ao dever do indivíduo perante o Estado (HORTA, 1998). Após 1947, algumas Constituições Estaduais chegaram a incorporar o princípio da obrigatoriedade escolar, estendendo-a também aos adultos.

Sem se referir expressamente ao PNE, a CF de 1946 estabelecia a necessidade de se fixarem diretrizes e bases para a educação nacional. Graças a esse dispositivo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (LDB nº 4.024/61) retomou o PNE e incumbiu ao Conselho Federal de Educação (CFE) seu desenvolvimento. Apesar disso, no governo de Juscelino Kubitschek não houve a intenção de formular um PNE, embora tenha sido criado, pela primeira vez, um plano de governo global. (AZANHA, 1993).

A LDB foi elaborada e aprovada depois de longo debate no Congresso Nacional. De acordo com Saviani (1999; 2008), houve tensão entre duas vertentes: a primeira atribuía ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país, com o objetivo de deixá-lo livre da dependência externa, e considerava o PNE mais importante que a própria LDB, vista como uma forma de criar condições para que o planejamento dos fins e dos meios da educação ocorresse; já a segunda vertente defendia os interesses da iniciativa privada, em contraposição à ingerência do Estado na economia e ao chamado monopólio estatal do ensino, e apoiava o direito de a família escolher o tipo de educação que daria aos filhos.

Segundo o autor, a segunda vertente foi a que prevaleceu na discussão da LDB/61. Como consequência, o PNE perdeu sua abrangência, pois foi entendido como um mecanismo de distribuição de recursos financeiros para os diferentes níveis de ensino. Para Saviani (1999, p. 127), "pretendia-se que o Plano garantisse o acesso das escolas particulares, em especial as católicas, aos recursos públicos destinados à educação".

O plano de 1962 foi o primeiro PNE implantado, visto que o plano anterior, o de 1937, não chegou a vigorar. Ao comparar os dois planos, Azanha (1993) observa uma mudança conceitual entre o primeiro anteprojeto do plano de educação de 1937 e o plano de educação de 1962, elaborado na

vigência da primeira LDB:

> [...] O plano de 1937 pretendia ser uma ordenação legal da educação brasileira e não apenas uma operação distributiva dos recursos a serem aplicados à educação. Aliás, nele a distribuição de recurso ficava fora do que se chamou de "Plano de Educação Nacional" e era atribuição do órgão que seria o Conselho Nacional de Educação. O plano de 62, [...] tinha um outro caráter. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de 8 anos. É claro que essas metas representavam opções políticas para os rumos da educação pública brasileira em todos os níveis, mas opções cujas coordenadas já estavam estabelecidas na LDB. [...] (AZANHA, 1993, p.74)

Dessa forma, nota-se que o primeiro anteprojeto do plano propunha o ordenamento pormenorizado da educação em um sentido mais global, enquanto o plano de 1962 se converteu em uma ferramenta de estímulo ao esforço articulado entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para a aplicação dos recursos destinados à área educacional. Esse entendimento de que os planos deviam privilegiar a distribuição de recursos financeiros para a educação prevaleceu em todos os planos posteriores, assim como a ideia de fixar, por lei, o Plano de Educação (AZANHA, 1993).

O Plano de Educação de 1962 passou por três revisões: a primeira, em 1964, "incluiu normas tendentes a estipular a elaboração de planos estaduais" (AZANHA, 1993); a segunda, em 1965, após a instituição do salário-educação em 1964, aumentou os recursos destinados ao Fundo Nacional de Ensino Primário; e a terceira, em 1966, deu origem ao "Plano Complementar de Educação", que alterou a distribuição de importantes recursos federais, indicando uma mudança nos rumos da política educacional do país.

No período militar (1964-1985), em que o Estado se valia do autoritarismo e da repressão, prevaleceu o planejamento centralizado, pautado numa burocracia estatal de caráter tecnicista, e as ações do governo promoveram a desarticulação da própria LDB (SAVIANI, 1998; DOURADO, 2011).

Horta (1998) aponta que, a partir dessa época, o debate educacional se voltou para a legislação e o planejamento da educação. No campo da legislação, atuavam os educadores que estavam presentes no Conselho Federal de Educação, segundo os quais a resolução do problema educacional devia pautar-se na Lei. Já o outro campo era "hegemonicamente ocupado pelos economicistas, especialmente os tecnocratas do Ministério do Planejamento" (HORTA, 1998), para quem os problemas educacionais seriam solucionados por meio do planejamento.

A CF de 1967, promulgada pelo Governo Militar, determinava que a União estabelecesse os planos nacionais de educação e de saúde (art. 8º, XIV), e a lei nº 5.692/71, em seu artigo 53, atribuía ao Governo Federal a criação e a execução dos planos nacionais de educação. Ao mesmo tempo, esse dispositivo, em seu parágrafo único, explicitava a necessidade de o planejamento setorial da educação atender ao Plano Geral do governo. Isso significava que a programação do Ministério da Educação deveria se integrar de forma harmoniosa aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Dessa maneira, com base nos PND, foram elaborados os Planos Setoriais de Educação e

Cultura (PSEC).

Em relação à garantia do direito à educação, Horta (1998) esclarece que

> [...] atendendo a sugestão da Associação Brasileira de Educação, o substitutivo apresentado pelo Ministério da Educação e que será incorporado ao texto final [da CF/67] definirá a obrigatoriedade escolar por faixa etária e não por nível de ensino: o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais. (HORTA, 1998, p.23)

Segundo o autor, esse dispositivo gerou controvérsias justamente por prever a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino de acordo com a faixa etária, e não com o nível de ensino. A Emenda Constitucional de 1967 efetuou a correção dessa controvérsia ao definir, de maneira inédita, a educação como um dever do Estado, relacionando a obrigatoriedade escolar tanto com a faixa etária quanto com o nível de ensino.

Com a abertura política, foi promulgada a CF/88, em que foram consagrados os direitos sociais. O art. 6º da CF/88 fixou a educação como um direito social de todos os cidadãos, ao lado da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade, da proteção à infância e da assistência aos desamparados.

Formalmente garantido por lei, em um texto bastante detalhado e preciso, o direito de todos os cidadãos à educação é considerado um avanço em relação às cartas constitucionais anteriores, principalmente por estabelecer instrumentos jurídicos para a concretização desse direito, como a ação popular, a ação civil pública, o mandato de segurança e o mandato de injunção (HORTA, 1998; OLIVEIRA, 2001).

A inclusão do direito à educação entre os direitos sociais, de acordo com Horta (1993; 1998), foi resultado de um lento processo, composto de ambiguidades e contradições, representando, ao mesmo tempo, uma conquista e uma concessão, um direito e uma obrigação, visto que:

> A extensão da escolaridade à maior parte da população foi, em um primeiro momento, um ato político e uma resposta a considerações sociais mais que às exigências do próprio processo produtivo. Em um segundo momento, a ampliação das lutas populares por educação faz com que a extensão desta às classes populares seja vista como a conquista de um direito. Mas a necessidade de um mínimo de instrução para a incorporação da força de trabalho ao processo produtivo transforma essa extensão em uma necessidade econômica, e a escolarização passa a ser uma imposição [...]. (HORTA, 1983, p. 214).

Reafirmando e regulamentando de modo detalhado o direito à educação presente no art. 227 da CF/88, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei 8.069/90, faz um significativo esforço para sua ampliação e efetivação em nossa sociedade (OLIVEIRA, 2001).

A LDB nº 9.394/96, que se refere exclusivamente à educação escolar, ratificou os preceitos constitucionais no que tange ao direito à educação e prescreveu, em seu art. 2º, inciso IX, o padrão

de qualidade, entre outros princípios.

Se longo foi o caminho para que o direito à educação e, particularmente, a obrigatoriedade e a gratuidade de oito anos de ensino fossem garantidos nos instrumentos legais, mais árdua tem sido a luta para que se efetivem.

A respeito dos direitos juridicamente consagrados, porém não garantidos concretamente, Bobbio (1992) considera que

> [...] o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 1992, p. 25).

Em resumo, entre as conquistas mais importantes estão a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino de oito anos para a faixa etária dos 7 aos 14 anos, proclamadas pela primeira vez na CF/67 (art. 168, § 3º, inciso II); e o estabelecimento, ocorrido primeiramente com a CF/88, do princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, inciso I) e da universalização do Ensino Fundamental de oito anos, só alcançada no século atual. Ainda hoje, a luta pela garantia do padrão de qualidade (art. 206, inciso VII, da CF/88) tem se revelado um grande desafio.

**Os novos planos de educação: projetos em disputa**

A partir da abertura política, o país passou por mudanças estruturais e a mobilização popular se intensificou, assim como os acordos internacionais. Com isso, as ações do poder público no campo educacional se voltaram para a implantação de mecanismos de avaliação, em detrimento das ferramentas de planejamento, mostrando que a preocupação maior era a execução de uma política de governo, e não de uma política de Estado.

Em 1990, o Brasil participou da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizado em Jomtien, na Tailândia, e promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial. A pauta do evento trazia a proposta de maior equidade social nos países mais pobres e populosos do mundo. Na ocasião, Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, participantes do EFA 9 (Education for All), assinaram a "Declaração Mundial de Educação para Todos", que continha posições consensuais e objetivava construir as bases dos planos decenais de educação de cada país, apresentados como esforços mundiais de combate ao analfabetismo e de universalização da educação básica (MURANAKA, 1998).

A partir de então, houve um esforço por parte do Brasil em realizar reformas educacionais a fim de se adequar a esse acordo e também ao "Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem", elaborado na mesma conferência. Em decorrência disso, em 1993, no governo de

Itamar Franco, foi lançado o Plano Decenal de Educação para Todos, sob a coordenação do MEC. Esse plano teve origem nos dois documentos e tinha como proposta realizar um diagnóstico acerca do ensino fundamental e implantar um sistema de avaliação da educação básica, entre outras ações. O Plano Decenal de Educação para Todos continha tópicos considerados indispensáveis na agenda mínima de recuperação da educação básica nacional.

De junho a novembro daquele mesmo ano, um amplo calendário de eventos foi desenvolvido a fim de recolher propostas para o Plano, intensificando as campanhas de mobilização e de sensibilização em torno da proposta de "educação para todos". Apesar de todos os esforços, o Plano Decenal de Educação Para Todos foi praticamente abandonado em 1995 com a posse de Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, pode-se dizer que ele serviu para atender às condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação e, especialmente, às exigências do Banco Mundial (MURANAKA, 1998).

Vale ressaltar que o PNE não se confunde com o Plano Decenal de Educação Para Todos: este tratou de estratégias, medidas e instrumentos de implementação pertinentes à universalização do Ensino Fundamental e à erradicação do analfabetismo, enquanto o PNE tem por objetivo estabelecer prioridades, metas e estratégias para a educação em todos os níveis e modalidades, sendo, portanto, mais abrangente.

Após um longo processo de elaboração e tramitação, foi promulgada a atual LDB (nº 9.394/96), que reafirma o papel central da União na regulação e coordenação da política nacional de educação e atribui aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a função executora dessa política. Conforme o art. 214 da CF/88, a LDB determinou que a União deve criar o PNE em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 9º, I), em sintonia com a "Declaração Mundial sobre Educação para Todos" (art. 87, § 1º).

Esse plano teve o prazo de um ano para ser encaminhado pela União ao Congresso Nacional (MURANAKA, 1998), o que ocorreu com atraso: em "10 de fevereiro de 1998, deu entrada na Câmara dos Deputados o projeto de PNE elaborado pelas entidades educacionais que haviam se reunido nos I e II Congressos Nacionais de Educação (Coned)" (SAVIANI, 2008, p. 269-270).

O referido I Congresso Nacional de Educação (Coned)[1], organizado pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, realizou-se em 1996, com o tema central "Educação, democracia e qualidade social – Construindo um Plano Nacional de Educação". Depois de serem sistematizadas, as contribuições foram incorporadas ao projeto preliminar do PNE, posteriormente apreciado durante o II Coned (SAVIANI, 2008), cuja comissão organizadora redigiu o documento apresentado ao Congresso Nacional. Essa proposta (projeto de lei nº 4.155/98) representou um esforço coletivo na construção do PNE e foi levada ao Congresso Nacional pelo deputado Ivan Valente (PT/SP), com a assinatura de mais de setenta parlamentares e líderes de oposição (SAVIANI, 2008; MURANAKA, 1998; VALENTE, 2002).

Dois dias depois, o MEC encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de PNE do governo, identificada como PL nº 4.173/98. Entretanto, para a tramitação, o projeto do governo foi apensado

ao primeiro, sobre o qual prevaleceu (SAVIANI, 2008; MURANAKA, 1998).

Após tramitar no Congresso, o PNE se converteu na lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001. A sanção do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso trouxe nove vetos, que se referiam à ampliação dos recursos financeiros destinados à educação. Isso prejudicou todo o plano, visto que, sem financiamento adequado, as metas estipuladas seriam inatingíveis.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), no período de 2003 a 2010, os vetos ao PNE (2001-2011) não foram derrubados. No entanto, novas medidas de política educacional foram tomadas, voltadas principalmente para a educação superior, educação básica e educação profissional.

Em 2006, por meio da emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Embora não caiba a este artigo uma análise pormenorizada dessa medida, é importante observar que ela mostrou a existência de certo esforço, apesar de tímido, em equacionar o problema do financiamento da educação básica.

Em 2007, o MEC lançou o atual Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que, embora muito elogiado pela imprensa e pela opinião pública, não priorizou a participação da sociedade civil em seu debate. Além disso, o PDE introduziu uma concepção de gestão empresarial da educação, abarcando todos os programas que já eram executados pelo MEC (SAVIANI, 2007).

Ao confrontar o PDE com o PNE, Saviani (2007) constata que o primeiro não constituiu um plano no sentido próprio da palavra; ele se definiu mais como um conjunto de ações, que não partiram do diagnóstico, nem das diretrizes, nem dos objetivos e metas previstos pelo PNE.

Para Dourado (2011), mudanças significativas fizeram parte da política do governo Lula, o qual, porém, acabou preterindo o PNE ao lançar em seu lugar o PDE, um plano governamental. Essa constatação coloca em evidência o fato de que "foi mantida a lógica do planejamento e da proposição de políticas governamentais, em detrimento das políticas de Estado" (DOURADO, 2011, p. 51).

A emenda constitucional 59/2009, por meio do art. 214, garantiu o estabelecimento do PNE com duração decenal, no intuito de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir objetivos, metas e estratégias de implementação. Assim, procurava-se assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades por via de ações integradas dos poderes públicos. Os objetivos específicos traçados por essa emenda constitucional eram:

> I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade de ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e

> tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, 2009, art. 214)

Para a construção do PNE durante o governo Lula, ocorreram diversas conferências educacionais, com destaque para a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em Brasília em 2010. Com o tema "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação", essa oportunidade, de acordo com Dourado (2011), constituiu um importante espaço para a discussão do Sistema Nacional de Educacional e da importância de um PNE enquanto política de Estado.

Com o fim da vigência do primeiro PNE, em 2010, houve a necessidade de aprovar o próximo, para o decênio 2011-2020, de modo que, em 15 de dezembro de 2010, o Governo Federal enviou ao Congresso o PL nº 8.035/2010. O novo PNE apresenta diretrizes, metas e estratégias específicas para a educação nacional, e abarca algumas das deliberações da Conae.

Atualmente, o projeto de lei nº 8.035/2010, que permanece em tramitação no Senado Nacional, reitera a necessidade de os estados, Distrito Federal e municípios elaborarem seus planos de educação para o próximo decênio. Em vista disso, o terreno torna-se fértil também para as pesquisas em âmbito local (estadual e/ou municipal), esfera em que as políticas educacionais são executadas de fato.

# 2 – Um olhar para os Planos Municipais de Educação

O projeto de mestrado intitulado *Plano Municipal de Educação: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação,* ainda em desenvolvimento, apresenta como objetivo geral acompanhar o processo de construção/formulação do primeiro Plano Municipal de Educação (PME) do município de Rio Claro/SP. A pesquisa procurará identificar como a sociedade se mobilizou para a construção desse instrumento de política educacional. Assim, serão consideradas suas propostas, as possíveis tensões entre os diversos grupos e a forma como o poder público definirá, no texto final, as ações e metas concernentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, no sentido de garantir, no prazo estabelecido pelo Plano, a concretização dos direitos já consagrados no âmbito legal.

Por meio do cotejo do PME com o PNE, serão analisadas, como objetivo específico, as articulações entre o nacional e o local, além das disputas, tensões, contradições e interesses de grupos diferentes e divergentes atuantes no processo de construção, elaboração e tramitação do PME.

Em Rio Claro, esse processo teve início no contexto das discussões nacionais acerca do PNE, ocorridas na I Conae, época em que, por meio da iniciativa da Secretaria Municipal de Educação, foi efetuada uma série de ações no município, tais como o XVIII Simpósio de Educação de Rio Claro.

Intitulado "Possibilitando diálogos, dialogando possibilidades: a construção do Plano Municipal de Educação de Rio Claro", o encontro ocorreu em 2011 e nele foram apresentadas e discutidas as metas e estratégias propostas no projeto de lei nº 8035/10, referente ao PNE 2011-2020 (que naquele momento tramitava no Congresso Nacional). Ao proporcionar um amplo debate municipal, esse simpósio possibilitou a tomada de consciência acerca da necessidade de dar início à formulação do PME, fato ocorrido antes mesmo da aprovação do novo PNE (RIO CLARO, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PME, 2012).

O desdobramento desse evento ficou por conta de dez plenárias específicas, realizadas cerca de um mês após o simpósio, nas quais foram aprofundadas as discussões dos temas centrais apresentados no PL 8035/10 (RIO CLARO, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PME, 2012).

A partir dessas ações, foi formada a Comissão de Elaboração e Sistematização do PME. Integrada por pais de alunos, profissionais da educação, representantes governamentais e da sociedade, a comissão redigiu um diagnóstico da educação no município (RIO CLARO, SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PME, 2012), o qual, depois de concluído, foi apresentado à população rio-clarense em audiência pública (ocorrida em 12 de abril de 2012, no Salão Nobre da Câmara Municipal). Na ocasião, foi deliberada a realização de um seminário municipal, a ser promovido pela própria Secretaria de Educação, em que o objetivo seria elaborar o texto-base do anteprojeto de lei do PME.

Essa meta foi alcançada na plenária final do seminário, realizado nos dias 15 e 16 de junho de 2012, e a proposta aprovada foi apresentada em nova audiência pública (ocorrida em 8 de novembro de 2012) e encaminhada formalmente à Câmara Municipal de Rio Claro. Atualmente, o anteprojeto do PME integra a pauta da Câmara Municipal de Rio Claro.

# Considerações finais

No desenvolvimento deste artigo, procuramos chamar a atenção para os desdobramentos das ações do Estado em diversos momentos da história da educação brasileira, tanto no que se refere ao estabelecimento dos planos de educação, quanto em relação ao aperfeiçoamento do direito à educação ao menos do ponto de vista jurídico/formal.

Além das muitas rupturas e da descontinuidade dos planos, ficou evidente que ambos os processos foram marcados por diferentes projetos em disputa, cada qual com concepções políticas e ideológicas distintas e, consequentemente, com visões divergentes acerca do planejamento educacional.

Consideramos, portanto, que os planos de educação não são neutros e que não estão livres de conter diferentes concepções políticas e ideológicas. De qualquer forma, reconhecemos sua importância, já que, por se caracterizarem como uma forma de intervenção do Estado na educação, eles podem representar um significativo avanço para a participação social, traduzindo a disputa democrática entre a sociedade civil e o setor político.

# Referências bibliográficas


AZANHA, J. M. P. Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, 1993.

BOBBIO, N. A. **Era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2000. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____.**Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 17 ago. 2012.

_____. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em: <www.bressespereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2012.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Planejamento político-estratégico 1995/1998. Brasília, DF, mai. 1995. Mimeografado.

_____ Projeto de lei nº 8035/2010, de 20/12/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf. Acesso em: 17 ago. 2012.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 4 nov. 2012.

_____. Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos. In: III Seminário de Educação Brasileira: Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos, Simpósio de Abertura, Campinas: Unicamp, 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/carlos_cury.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2012.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: _____(Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997, p. 137-206.

_____. Planejamento educacional. In: TRIGUEIRO, D. M (Coord.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983, p. 195-239.

_____. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

MENDES, D. T. (Coord.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. (Coleção Educação e transformação).

MURANAKA, M. A. S. **O Estado na definição de um projeto educacional: o público e o privado na trajetória da LDB**. 1998.2 v. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1998.

OLIVEIRA, D. A. et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v.16, n. 47, p. 483-492, ago. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a11.pdf>. Acesso em: 28 out. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000200011.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. (Coleção Legislação e política educacional: textos introdutórios).

RIO CLARO. Secretaria Municipal de Educação. Plano Municipal de Educação – 2012. Disponível em: <www.educacao.rc.com.br/imagens/conteudo/arquivos/7000354/Doc_FinalPME.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2012.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 40).

_____.**Da nova LDB ao plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 9 out. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 20, n. 69, dez. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000400006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 07 nov. 2012. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301999000400006.

_____. **Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. (Coleção Educação contemporânea).

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educ. Soc.**, Campinas,vol. 23, n. 80, set. 2002, p.96-107. Disponível em: Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000007&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 4 nov. 2012 http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>.

I (orientadora). Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP/IB – Rio Claro/SP. mariana_unesp@hotmail.com

II (orientadora). Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP/IB – Rio Claro/SP. ma.segatto@hotmail.com

1 Após o I Coned, foram lançados a "Carta de Belo Horizonte", contendo um vasto material produzido durante o evento, e o documento amplamente divulgado "Subsídios às discussões preparatórias do II Coned", cujas diretrizes subsidiaram a elaboração do PNE. Como título indica, o último documento teve por objetivo embasar as discussões em todas as instâncias organizativas nos diferentes eventos realizados até o II Coned no intuito de construir uma proposta de Plano Nacional de Educação. No documento em questão, a comissão organizadora do Coned convocava a sociedade para refletir, discutir e sugerir diretrizes, prioridades, metas e estratégias a serem colocadas no PNE.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Reforma da educação superior no Brasil – 2003 a 2006: percurso histórico-analítico e cenário legal

**Maria Creusa de Araújo Borges**[I]

O processo de reforma da educação superior no Brasil vem sendo construído, de forma sistemática, a partir de 2003[1], por intermédio da realização de seminários, de construção de documentos norteadores e de instrumentos legais, tais como Leis e Decretos. Esses seminários, documentos e conjunto normativo têm sido utilizados como fontes de referência no processo de elaboração das versões do anteprojeto de lei da reforma da educação superior e da versão final, transformada no Projeto de Lei, PL nº 7.200/2006, encaminhado ao Congresso Nacional, em junho de 2006, e em fase de tramitação.

Um processo de reforma da educação superior não se realiza, apenas, por intermédio da elaboração de uma lei. No caso brasileiro, esse processo tem se desencadeado por uma ampla discussão, iniciada, sistematicamente, nos Seminários Universidade: Por que e Como Reformar? (agosto/2003) e Seminário Internacional Universidade XXI – Novos Caminhos para a Educação Superior: o Futuro em Debate(novembro/2003), promovidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), os quais constituem um marco histórico no processo de construção do movimento reformista.

Os Seminários supra colocam na agenda de debate contemporâneo sobre a instituição universitária – agenda esta iniciada em 1998, na Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, realizada em Paris, e cuja continuidade se concretiza na Conferência Mundial de Educação Superior, Paris + 5, ocorrida em 2003, no Brasil, ambas as Conferências também promovidas pela UNESCO – temáticas, concepções e recomendações com vistas a adequar a universidade às novas demandas de uma sociedade internacional pautada no conhecimento.

O primeiro Seminário – Universidade: Por que e Como Reformar? –, realizado em 2003, na cidade de Brasília, Brasil, tem como agências e instituições promotoras a Secretaria de Educação Superior do MEC (SESu/MEC), a Comissão de Educação do Senado Federal e a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, com o patrocínio da UNESCO.

O referido Seminário coloca na agenda de discussão as seguintes temáticas: relevância e reforma da universidade; autonomia universitária; o papel do Estado; a produção do conhecimento na universidade; o papel da universidade no desenvolvimento econômico e social; a relação entre a comunidade acadêmica e o setor produtivo; a avaliação da educação superior; a necessidade de elaboração de uma Lei Orgânica para o ensino superior; educação superior à distância; inclusão de

grupos socioeconômicos desfavorecidos na universidade; expansão e modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior.

As temáticas recorrentes nas discussões do Seminário se referem àquelas consideradas fundamentais para a reestruturação da universidade no contexto de uma sociedade e economia baseadas no conhecimento. Nesse sentido, devido às novas demandas sociais, alguns temas são tidos como essenciais e se encontram relacionados à problemática central do papel da instituição universitária na sociedade contemporânea, onde "(...) o conhecimento é a grande moeda de troca. [Nesse contexto] investir hoje em educação e na produção do conhecimento significa investir na soberania e no desenvolvimento do país" (SANTOS, 2003, p. 10).

As concepções de universidade encontram terreno fértil nas discussões travadas no Seminário. Nesse contexto, a educação superior é considerada como um bem público, um direito social dos cidadãos e dever do Estado.

Uma das questões centrais diz respeito à necessidade de a universidade produzir inovações tecnológicas que possam contribuir para o nível de competitividade do setor produtivo e, por conseguinte, favorecer o desenvolvimento econômico nacional. Discussão que antecipa, no Brasil, o debate sobre a necessidade de inovação, necessidade que passou a ser disciplinada pela Lei de Inovação Tecnológica, promulgada em dezembro de 2004.

Percebe-se que, não obstante a existência de um elenco variado de temáticas, algumas são recorrentes, como, por exemplo, o debate em torno da relação universidade e desenvolvimento socioeconômico; universidade e inovação tecnológica e as concepções de educação superior como um direito e um bem público e como mercadoria. Os outros temas integram a agenda de forma subalterna ou como complementação das temáticas principais. Como diz Fairclough (2001), em determinado discurso, algumas informações podem ser colocadas em primeiro plano, assumindo uma posição de destaque, se configurando como temas principais, ao passo que outras são relegadas a um plano secundário. Por exemplo, a temática da autonomia universitária consiste numa temática central nos discursos dos interlocutores da reforma, pois encerra concepções de educação superior específicas, as quais constituem objeto de disputa nas estratégias de luta dos protagonistas da reforma da educação superior no Brasil. Nessa perspectiva, as questões ligadas à autonomia universitária se encontram inseridas no debate central de que a autonomia universitária significa, entre outros aspectos, autonomia para o estabelecimento de parcerias entre a universidade e o setor produtivo, com a finalidade, sobretudo, de diversificar as fontes de financiamento das instituições de educação superior. Nesse sentido, se insere a pergunta: autonomia para quê e com qual finalidade?

Nesse âmbito, a reforma é colocada como uma estratégia para reestruturar a universidade na perspectiva dos novos desafios advindos das demandas de desenvolvimento econômico e social. Nessa ótica, a reforma é pensada dentro de certos parâmetros conceituais, sociais, políticos e econômicos, tais como: a educação superior como um direito e um bem público; o papel da universidade no desenvolvimento social e econômico, vinculado a um projeto de nação soberana, assumindo a universidade pública posição de centralidade no campo da educação superior

brasileiro, constituindo-se como um pólo de referência para o aperfeiçoamento do conjunto do sistema de educação, básica e superior.

O segundo Seminário – Seminário Internacional Universidade XXI –, realizado também em 2003, em Brasília, Brasil, contou com a participação de representantes de 31 (trinta e um) países, dentre ministros e secretários de educação, diretores de conselhos e de entidades responsáveis pela elaboração e execução de políticas educativas. Teve como objetivo principal a promoção de debate em torno da problemática da educação superior na sociedade contemporânea, visando à obtenção de subsídios para a reforma desse nível educacional.

O debate promovido pelo segundo Seminário se concentrou em torno de quatro temáticas principais, a saber: a universidade e a reinvenção da sociedade; o Estado e a re-institucionalização da universidade; universidade e globalização solidária do conhecimento; produção, partilha e apropriação do conhecimento.

Percebe-se que o debate acadêmico e político sobre a universidade tem se consolidado em torno de algumas questões recorrentes, como aquelas ligadas à produção do conhecimento universitário e sua aplicabilidade no setor produtivo. Além disso, esse debate tem focalizado a problemática da produção do conhecimento e de tecnologias na sociedade contemporânea e o papel da instituição universitária nessa produção.

Esse seminário internacional, também, reitera questões discutidas no primeiro seminário, tais como a concepção de educação superior como um bem público e um direito social imprescindível para a promoção da cidadania. A universidade, como no primeiro seminário, é compreendida como um elemento central, de referência no conjunto do sistema de educação superior.

Em 2003, foi criado, por Decreto de 20 de outubro de 2003, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por membros da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência da República, dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Educação. GTI que assumiu a tarefa de elaborar um documento norteador do movimento de reforma da educação superior no Brasil.

O referido documento, intitulado "Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira", parte do diagnóstico de que as universidades federais passam por uma crise, anunciada, de forma enfática, no próprio título do documento. A crise, nessa perspectiva, é tratada no contexto de crise fiscal do Estado, sendo necessária uma reforma universitária mais profunda com a finalidade de solucionar esse estado crítico.

O referido documento se concentra na problemática concernente às universidades federais, indicando recomendações para a reforma dessas instituições. Nessa perspectiva, são trabalhadas as seguintes temáticas: autonomia universitária; relação universidade e setor produtivo; avaliação da universidade.

A autonomia da universidade federal é tratada na perspectiva da autonomia, sobretudo, financeira.

O GTI recomenda à instituição universitária captar recursos, tanto no setor público como no setor privado, a fim de complementar seus recursos financeiros por intermédio da diversificação das fontes de financiamento. A prestação de contas quanto ao uso dos recursos captados se realiza no âmbito do TCU (Tribunal de Contas da União) e quanto ao produto obtido, no MEC (Ministério da Educação e Cultura), por intermédio da avaliação concretizada pelo então denominado Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior. As outras dimensões da autonomia universitária são discutidas no documento, tais como a autonomia didático-científica e administrativa. Entretanto, essa discussão parece ser de menor relevância que a discussão referente à autonomia ligada à realização das parcerias econômicas.

Percebe-se, também, na construção argumentativa do discurso do GTI, a necessidade de reiterar a necessidade de vincular as tarefas da universidade, principalmente, a pesquisa às demandas do setor produtivo, mesmo que a autonomia científica seja colocada como uma das dimensões da instituição universitária. Nessa perspectiva, a formação de mestres e doutores é pensada em termos da relevância econômica, social e estratégica, conforme as demandas dos setores ligados à produção industrial, agricultura, agronegócios e serviços.

Após o debate realizado nos Seminários e no GTI, o MEC instala, em 2004, na gestão do Ministro da Educação Tarso Genro, grupo para a efetivação da reforma da educação superior, presidido pelo então secretário executivo do MEC, Fernando Haddad. Com a instalação do grupo, se inicia um novo movimento, com a participação de vários setores da sociedade e com a efetivação de atos normativos, pela reforma da educação superior no Brasil.

Em abril de 2004, é instituído o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), pela Lei nº 10.861, cujo objetivo consiste em avaliar a educação superior brasileira, com a finalidade de que os resultados da avaliação sirvam como referência para os processos de regulação e supervisão do sistema. Além disso, vincula a autonomia universitária ao desempenho das instituições no processo avaliativo da educação superior, impondo a necessidade de que as instituições universitárias atentem para a questão de sua responsabilidade social, conforme art. 3º, Inciso III, da referida Lei.

Em agosto de 2004, ainda na gestão do Ministro da Educação Tarso Genro, é publicado o documento "Reforma da Educação Superior: Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior", fruto de discussões realizadas entre o MEC, instituições e entidades da comunidade acadêmica. Esse documento consiste numa referência, juntamente com o documento do GTI, na elaboração da primeira versão do anteprojeto de lei da reforma da educação superior (dezembro/2004), se mantendo atual nas outras versões (maio e julho de 2005; maio de 2006).

No documento em referência, são discutidas temáticas que são, agora, aprofundadas. As temáticas são as seguintes: educação superior e projeto de nação; universidade e desenvolvimento econômico e social; papel do Estado; papel da universidade na sociedade brasileira; autonomia e avaliação universitárias.

No documento supra, a educação superior assume papel estratégico, sendo o setor público

considerado uma referência de qualidade acadêmica e base de um projeto de Estado livre e soberano. Nesse sentido, o processo de reformatem como finalidade gerar marcos regulatórios para todo o sistema de educação superior, com o Estado assumindo o papel, sobretudo, de normatizar e fiscalizar a educação superior.

A universidade, nessa perspectiva, se constitui como o centro de um projeto de desenvolvimento econômico e social, com o papel de reduzir as desigualdades sociais, eliminando privilégios de acesso. E com as tarefas de formação dos profissionais, produção de ciência e tecnologia, produção e socialização do conhecimento.

Alguns princípios são considerados essenciais, os quais devem orientar as diretrizes, no processo de elaboração de uma Lei Orgânica responsável pela regulação do sistema de educação superior. Os princípios são os seguintes: a educação superior como bem público e direito básico e universal dos cidadãos; a educação superior como fator estratégico para a nação; qualidade; a universidade como instituição de referência para todo o sistema de educação, se constituindo como expressão de uma sociedade democrática e plural; cultivo da liberdade, da solidariedade e do respeito às diferenças; promoção da inclusão social; pluralidade e diversidade regional das instituições do sistema federal; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas instituições universitárias; gratuidade nas instituições do sistema público; vínculo da educação superior com a educação básica, especialmente, na formação dos professores.

Ainda no ano de 2004, dois instrumentos normativos representam um novo marco no processo de reforma da educação superior no Brasil, pois imprimem uma ênfase maior a questões e temas colocados, de forma tímida, no início do debate em 2003. Além disso, esses instrumentos legais dão a tônica da direção do movimento reformista, realçando determinadas concepções de universidade e de seu papel na sociedade contemporânea. Inserem-se, nesse âmbito, a Lei de Inovação Tecnológica e a Lei da Parceria Público-Privada.

A Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica em ambientes produtivos. Tem como objetivo favorecer o alcance da autonomia tecnológica e o desenvolvimento industrial do País, objetivo já colocado na CF/88 (Constituição Federal de 1988), nos arts. 218 e 219. Para efetivar esse objetivo, as universidades são chamadas a desempenhar novas tarefas ou as suas tarefas tradicionais, como a produção da pesquisa científica, são reformuladas, na perspectiva de suprir as demandas de competitividade do setor produtivo.

Primeiramente, na referida Lei, são definidas algumas noções, tais como: inovação; ICT (Instituição Científica e Tecnológica); núcleo de inovação tecnológica; pesquisador público.

A referida Lei define inovação como "introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novos produtos, processos ou serviços" (art. 2º/IV). Nesse sentido, o foco da pesquisa científica se concentra na produção de conhecimento e de tecnologias passíveis de serem aplicáveis em processos de geração de produtos ou serviços.

ICT consiste em "órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional,

dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico" (art. 2º/V). Nessa perspectiva, as instituições universitárias integram a definição supra de ICT, pois as universidades têm como missão institucional a produção de pesquisa, vinculada ao ensino e à extensão, conforme CF/88 (art. 207).

Núcleo de inovação tecnológica constitui "núcleo ou órgão constituído por uma ou mais ICT com a finalidade de gerir sua política de inovação" (art. 2º/VI). Nesse sentido, para que as instituições de pesquisa científica e tecnológica, incluindo as universidades, desenvolvam atividades de pesquisa, cujo foco resulte em inovação, se faz necessária a criação de um núcleo de inovação tecnológica, de forma isolada ou em parceria com outras ICTs, para o desenvolvimento da política de inovação. De acordo com o art. 16, da Lei supra, "a ICT deverá dispor de núcleo de inovação tecnológica, próprio ou em associação com outra ICT, com a finalidade de gerir sua política de inovação".

Pesquisador público consiste em "ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público que realize pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico" (art. 2º/VIII). Nessa definição, cabe a atividade do docente universitário, o qual realize atividade de pesquisa. Segundo Oliveira (2004), a Lei de Inovação introduz mecanismos de flexibilização da atividade dos pesquisadores das universidades federais, pois permite a sua participação em projetos do setor privado ou mesmo que criem suas empresas, sem a perda do vínculo com a instituição federal.

Percebe-se que a Lei de Inovação disciplina uma operação de reformulação conceitual – a universidade como ICT. São redefinidas, também, as atividades inerentes à instituição universitária, sobretudo, o processo de produção do conhecimento científico e a extensão. Esta última é pensada em termos de extensão tecnológica (art. 21).

A ênfase, portanto, recai na produção de pesquisa que possa resultar em novos produtos, passíveis de serem explorados social e economicamente. A prioridade, portanto, consiste na produção de conhecimento na universidade em termos de inovação tecnológica.

Constitui objeto de regulação da referida Lei a construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação, por intermédio da realização de parcerias entre Estado, empresas nacionais, ICT e organizações sem fins lucrativos. Essas parcerias têm como objetivo o desenvolvimento de pesquisas, as quais possam resultar em produtos e processos inovadores (art. 3º).

Às ICTs se permite o recebimento de remuneração na realização de contratos e convênios (art. 4º/Incisos I e II). Os recursos financeiros recebidos pela ICT constituem receita própria e devem ser aplicados, exclusivamente, na concretização de objetivos institucionais de pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 18).

A Lei da Parceria Público-Privada, Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, regula os processos de licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública. Segundo redação dada no parágrafo único, do art. 1º, a Lei da Parceria Público-Privada "(...)se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista".

Parceria público-privada é definida, pela referida Lei, como "(...) o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa" (art. 2º). Modalidade patrocinada consiste na concessão de serviços públicos ou de obras públicas, onde existe a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa constitui o contrato de prestação de serviços, em que a administração pública se constitui como usuária direta ou indireta, mesmo que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (parágrafos primeiro e segundo, art. 2º).

Entretanto, é vedada a realização de parceria público-privada quando o valor do contrato seja inferior a R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); envolva período de prestação de serviço menor que 5 (cinco) anos e tenha como único objetivo o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública (art. 2º/ parágrafo 4º).

A realização de contratos de parceria público-privada é norteada por algumas diretrizes, tais como as referentes à "indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado" e à "sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria" (art. 4º).

Na referida Lei, é, também, regulada a atuação do órgão gestor das parcerias público-privadas federais, órgão este instituído pelo Decreto nº 5.385, de 2005. Esse órgão tem sob sua responsabilidade a definição dos serviços prioritários, objeto dos contratos das parcerias, a regulação dos procedimentos para a celebração dos contratos, a autorização do processo de licitação e aprovação de seu edital e a apreciação dos relatórios de execução dos contratos (art. 14).

A Lei de Inovação e a Lei da Parceria Público-Privada, juntas, fornecem um conjunto normativo necessário para que as universidades redefinam sua atuação, no que se refere, principalmente, à produção da pesquisa científica. A primeira Lei, imprimindo uma nova ênfase ao processo de produção de conhecimentos, na perspectiva de sua relevância econômica e social, e a segunda, fornecendo a regulação para a celebração de contratos de parcerias entre as instituições universitárias e o setor privado.

Integra a lógica do movimento reformista, na perspectiva da direção impressa, principalmente, pela publicação da Lei de Inovação, e complementada pela Lei da Parceria Público-Privada, a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Por intermédio desse programa governamental, sob a responsabilidade do MEC, é regulada a concessão de bolsas de estudo, integrais e parciais, para estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior – com ou sem fins lucrativos – desde que estas últimas cumpram certos requisitos.

A instituição de educação superior privada que adere ao PROUNI fica isenta, no período de vigência do termo de adesão, de impostos e contribuições, tais como: imposto de renda das pessoas jurídicas; contribuição social sobre o lucro líquido; contribuição social para financiamento da seguridade social e contribuição para o programa de integração social (art. 8º).

Como afirma Cêa (2006), "medidas genéricas, como a Lei da Parceria Público-Privada, ou específicas, como o PROUNI, concorrem para aprofundar o intento ideológico e operativo de secundarizar, e mesmo ignorar, as diferenças e limites entre o público e o privado". Nessa perspectiva, o processo de construção do processo reformista, pelo ângulo de elaboração das versões do anteprojeto de lei da reforma da educação superior, só é compreendido quando contextualizado na agenda de discussões, iniciada nos Seminários, em 2003, e no quadro normativo construído a partir do SINAES, em 2004.

Assim, a primeira versão do anteprojeto de lei da reforma da educação superior, no Brasil, publicada em dezembro de 2004, tem como referência teórica e política os Seminários, realizados em 2003; os documentos "Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais e Roteiro para a Reforma Universitária Brasileira" (2003) e "Reforma da Educação Superior – Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes da Reforma da Educação Superior" (agosto/2004). E como referência normativa, a lei que implementa o SINAES (abril/2004). A primeira versão é divulgada entre a publicação da Lei da Inovação (02/12/2004) e a Lei da Parceria Público-Privada (30/12/2004).

Por sua vez, a publicação da segunda versão do anteprojeto de lei da reforma da educação superior, em maio de 2005, tem, como referência norteadora, o quadro teórico e normativo citado acima, o qual se mantém atual nas versões posteriores, e as discussões das temáticas colocadas a partir da Lei de Inovação (02/12/2004), complementada com a Lei da Parceria Público-Privada (30/12/2004) e continuada com o PROUNI (13/01/2005). As versões seguintes (julho de 2005 e maio de 2006) sofrem a interferência dessa agenda. A última versão foi encaminhada ao Congresso Nacional em junho de 2006 e se torna o PL nº 7.200/2006.

# Considerações analíticas

A análise do processo histórico e legal da reforma da educação superior, a partir dos Seminários, em 2003, no Brasil, nos indica a presença de uma luta, no campo da educação superior, em torno de discursos que consideram a educação superior como um direito social inalienável, um bem público e como um serviço comercializável.

Na Carta Política de 1988, o direito à educação é declarado de forma mais precisa e detalhada, tendo primazia em relação aos outros direitos sociais (art. 6º/CF/88). No art. 205, do mesmo dispositivo legal, a educação é definida como dever do Estado e da família. No art. 208, é especificada a efetivação, por parte do Estado, do direito à educação, por intermédio de algumas garantias. Há, também, a enumeração de metas e objetivos a serem alcançados (Incisos I ao VII, incluindo os parágrafos 1º e 2º). No parágrafo primeiro, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é considerado como um direito público subjetivo. E, no parágrafo 2º, é regulada a responsabilidade do Poder público, no caso do não oferecimento do ensino obrigatório pela autoridade competente. O ensino considerado obrigatório e gratuito consiste no ensino fundamental (art. 208, I). Por sua vez, o acesso à educação superior é baseado no mérito, reafirmando-se o princípio contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26, I), cujo acesso depende da "capacidade de

cada um" (art. 208, V, CF/88).

Vê-se, portanto, que a educação, como um direito, o qual poderá ser cobrado judicialmente, importando a responsabilidade do Poder Público, somente abarca o ensino fundamental, pois este é o único nível de ensino considerado obrigatório, a ser garantido pelo Estado. O ensino médio é tratado como um nível ainda a ser universalizado, de forma progressiva, e o acesso à educação superior depende do mérito do indivíduo.

Outra concepção que se impõe nas discussões sobre o processo reformista, no Brasil, consiste no entendimento de que a educação superior consiste num bem público. Convém esclarecer o significado da palavra 'bem'.

Segundo Abbagnano (1998, p. 107), a palavra bem significa "(...) tudo o que possui valor, preço, dignidade, a qualquer título". Por sua vez, na acepção jurídica, baseada na doutrina, a definição de bem não é consensual. Na perspectiva de Diniz (2002), o bem, como objeto de uma relação jurídica privada, guarda relação com coisas materiais ou imateriais, cuja característica consiste no fato de serem apreciadas economicamente, consistindo em coisas que apresentam um valor econômico. Trata-se de objeto passível de apropriação, integrando o patrimônio da pessoa. Este – o patrimônio – consiste no conjunto de relações jurídicas de uma pessoa, apreciável economicamente. Nessa perspectiva, portanto, a noção de bem assume um sentido econômico.

Nesse sentido, o conceito jurídico de bem guarda semelhança com o seu conceito econômico. No entanto, segundo Gomes (1987, p. 174), a noção de bem "abrange as coisas propriamente ditas, suscetíveis de apreciação pecuniária e as que não comportam essa avaliação, as que são materiais ou não". Ainda nas palavras de Gomes (1987, p. 175), "a noção de bem compreende o que pode ser objeto de direito sem valor econômico, enquanto a de coisa restringe-se às utilidades patrimoniais, isto é, as que possuem valor pecuniário". Nessa perspectiva, nem todo bem jurídico é considerado econômico. Somente os bens suscetíveis de avaliação econômica são considerados coisas em sentido jurídico.

Não obstante a diversidade de entendimento sobre a noção de bem na doutrina jurídica, o fato é que considerar a educação superior como um bem público significa integrá-la num espaço, localizado entre uma concepção de educação superior como um direito fundamental da pessoa humana e uma concepção de educação superior que a considera como um serviço comercializável. Dessa forma, não se pode identificar a concepção de educação superior como um bem público com uma concepção estritamente mercadológica, como querem fazer alguns estudos (SIQUEIRA & NEVES, 2006).

Entender a educação superior como um 'bem público', apesar da utilização da palavra 'bem', a qual remete a um espaço privado, não significa considerá-la *in totum* como uma mercadoria, um serviço comercializável segundo a lógica do lucro e da competição. Existe, de fato, uma zona de transição entre as concepções, transição esta que se encontra presente nos projetos de reforma. O entendimento da educação superior como um direito integra uma concepção mais universal. Considera-se a educação superior como um serviço comercializável uma concepção mais restritiva, em que só aquele que pode pagar tem acesso a esse nível educacional e, sobretudo, há,

nesse caso, a imposição de uma lógica externa à especificidade da universidade como instituição social. Entre essas concepções, situa-se a que considera a educação superior como um bem público, onde a questão relativa ao papel do Estado no financiamento da educação superior é fundamental. As referidas concepções consistem, pois, em concepções diversas e que são utilizadas nos discursos dos interlocutores da reforma para balizar posições em embate sobre a instituição universitária.

Convém, ainda distinguir entre duas tendências presentes no processo de reforma: a educação superior como um bem público, garantido exclusivamente e fundamentalmente pelo Estado e educação superior como um bem público, ofertado pelo setor privado em complementação com o setor público-estatal. Essa distinção parece, à primeira vista, inadequada, mas se impõe, como discurso, no campo da educação superior, integrando as propostas de reforma resultando do processo de transformação das tarefas estatais no âmbito de uma economia baseada no conhecimento. Esse processo tem provocado mudanças no modo de produção da educação superior como um bem público, no qual a universidade, mesmo sendo considerada como um bem público, não significa que a sua garantia seja realizada pelo Estado (SANTOS, 2004). Nesse contexto, é deixado para o setor privado "(...) a produção do bem público da universidade e obrigando a universidade pública a competir (...) no emergente mercado de serviços universitários" (SANTOS, 2004, p. 14), mercado este cada vez mais global.

Em contrapartida, a educação superior como um bem público, garantido pelo Estado se alinha a uma concepção de educação como um direito, sintetizando os fundamentos de uma política educacional que tem por base a construção de Estado Democrático de Direito.

Numa posição extrema, encontra-se a concepção de educação superior como um serviço, concepção que considera a educação superior parte de um jogo, cujas regras e lógica são ditadas pelo mercado. O que interessa, nesse caso, é a possibilidade de exploração comercial lucrativa dos 'produtos' produzidos por esse nível de educação, além da presença de uma imposição de uma lógica empresarial nas atividades universitárias, pressionando a universidade a funcionar como uma empresa, voltada para a prestação de serviços. No dizer de Chauí (1999), uma lógica que transforma a universidade em universidade operacional. Nessa ótica, não é a lógica acadêmica que é responsável pela orientação dos processos decisórios – o que ensinar, o que pesquisar. Pelo contrário, a lógica empresarial se sobrepõe à lógica acadêmica, ditando as mais variadas atividades. A ênfase recai na prestação de serviços, naquilo que é requerido pelas demandas da economia, pelas necessidades de uma parcela da sociedade, representada pelo setor produtivo-empresarial.

Nessa perspectiva, o Estado tem o seu papel reformulado, passando a focalizar a suas ações no sentido do estabelecimento de um quadro legal e de supervisão do sistema de educação superior. A finalidade, aqui, consiste na criação e estímulo de um mercado educacional, que ultrapasse fronteiras, com a eliminação das barreiras que possam dificultar o seu crescimento e ganho lucrativo, além de objetivar a redução dos custos estatais no desenvolvimento da educação superior.

# Referências


ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução Alfredo Bosi. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

CÊA, Geórgia Sobreira dos S. As versões do projeto de lei da reforma da educação superior: princípios, impasses e limites. In: SIQUEIRA, Ângela C. de & NEVES, Lúcia Maria (orgs.). **Educação superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

CHAUÍ, Marilena. "A atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado", **Folha de São Paulo, Mais!**,9 de maio, 1999.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro, v.1*: teoria geral do direito civil. 19ª ed. rev. de acordo com o novo código civil (Lei nº 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2002.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: UNB, 2001.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). **Reforma universitária do governo Lula**: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.

OLIVEIRA, Marcos Marques de. Ciência e tecnologia no governo Lula: a inovação do mesmo. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *Reforma universitária do governo Lula*: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.

SANTOS, Carlos Roberto Antunes dos. A nova missão da universidade: a inclusão social. In: EDUCAÇÃO SUPERIOR: REFORMA, MUDANÇA E INTERNACIONALIZAÇÃO. Anais...., Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2004.

SGUISSARDI, Valdemar. "Reforma universitária no Brasil – 1995 – 2005: precária trajetória, incerto futuro". **Educação e Sociedade**, Campinas, v.27, 2006.

SIQUEIRA, Ângela C. de & NEVES, Lúcia Maria (orgs). **Educação superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

TRINDADE, Hélgio. "A República em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula". **Educação e Sociedade**, v. 25, nº 88, Campinas, out. de 2004.


# Documentos e legislação

BRASIL. Ministério da Educação. **Anteprojeto de Lei** – versão preliminar. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. 06 de dezembro de 2004. disponível: www.anped.org.br. Acesso em: 12 mar 2007.

_____. Ministério da Educação. **Anteprojeto de Lei** – segunda versão. Estabelece normas gerais para a educação superior, regula o Sistema Federal da Educação Superior e dá outras providências. 30 de maio de 2005. Disponível: www.anped.org.br. Acesso em: 12 mar 2007.

_____. Ministério da Educação. **Anteprojeto de Lei** – terceira versão. Estabelece normas gerais para a educação superior no país, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera a Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968; a Lei 8.958, de 20 de dezembro de 1994; a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; a Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999; o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 10.127, de 09 de janeiro de 2001; a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002; a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. 29 de julho de 2005. Disponível: www.anped.org.br. Acesso em: 12 mar 2007.

_____. Ministério da Educação. **Exposição de Motivos** – *Anteprojeto de Lei da Educação Superior*. 29 de julho de 2005. Disponível: www.anped.org.br. Acesso em: 12 mar 2007.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Projeto de Lei nº 7.200/2006**. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. 12 de junho de 2006. Disponível: www.anped.org.br. Acesso em: 12 mar 2007.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

_____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 dez. 2004.

_____. Ministério da Educação. Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior. **Reforma da educação superior**: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da reforma da educação superior. Documento II. Brasília, ago. 2004. Disponível em: http://www.mec.gov.br/reforma. Acesso em: 26 ago. 2005.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**

**do Brasil**, Brasília, DF, 15 de abr. 2004.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira**. Brasília, 15 de dez. 2003. Disponível em: http://www.anped.org.br. Acesso em: 28 ago.2005.

_____. Casa Civil da Presidência da República *et al*. **Diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília, 2003.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de dezembro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.

UNESCO. *Novos caminhos para a educação superior*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE XXI. DOCUMENTO SÍNTESE. Brasília, novembro de 2003.

_____. *A universidade na encruzilhada*. SEMINÁRIO UNIVERSIDADE: POR QUE E COMO REFORMAR? Brasília, UNESCO Brasil/MEC, agosto de 2003.

_____. **Educação superior**: reforma, mudança e internacionalização. Anais..., Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

_____. Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003). In: **Educação superior**: reforma, mudança e internacionalização. Anais..., Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

_____. CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR. *La educación superior enelsiglo XXI*: Visión y acción. Paris: UNESCO, 1998. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm>. Acesso em: 15 fev. 2006.

I (PPGCJ/PPGE/UFPB). trf.educa@gmail.com

1 Sguissardi (2006), em artigo sobre o processo atual de reforma da educação superior no Brasil, parte, nas suas análises, do ano de 1995, com o objetivo de vincular esse processo às estratégias do governo de Fernando Henrique Cardoso de colocar a educação superior, sobretudo, a universidade no âmbito dos serviços não-exclusivos do Estado e ordená-la segundo as regras de competição do livre mercado. Por sua vez, Trindade (2004), opta por analisar a reforma a partir de 2004, ano em que, segundo o autor, após a realização dos seminários temáticos em 2003, a reforma é colocada como prioridade pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. Cêa (2006), em texto sobre as versões do anteprojeto de lei da reforma da educação superior, afirma que a reforma constitui um

processo em curso, cujo início se realiza antes do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Entretanto, segundo a autora, este último governo se apresenta como o principal articulador da reforma. Neves (2004), por sua vez, realça as ações do governo Lula no sentido de construir, a passos largos, a reforma da educação superior, por intermédio de atos normativos e documentos orientadores. Neste artigo, mesmo se considerando o campo da educação superior, segundo estruturação dada pela LDB/96, se faz a opção por analisar a reforma atual a partir dos discursos produzidos a partir dos Seminários realizados em 2003, no Brasil, não se relegando que o processo reformista tem o seu início antes mesmo do governo Lula.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Ensino e pesquisa em Direito à Educação (2009)

**Alexandre Borges Miranda**[I]

## Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar dados inéditos de pesquisa de pós-doutorado, em fase de conclusão, sobre a situação do ensino e da pesquisa em Direito à Educação em programas de pós-graduação, no Brasil, no ano de 2009, desenvolvida com base nos dados extraídos dos mais recentes *Cadernos de Indicadores* da CAPES[1]. Foram analisados os dados de todos os programas e cursos de pós-graduação do país, das Áreas de Educação e de Direito, e também os dados de alguns programas das Áreas Interdisciplinar e de Ensino, cuja denominação indicava uma potencial atuação relacionada com a temática do direito à educação. Os dados coletados nos fornecem um *retrato* atualizado da presença (e também da ausência) do Direito à Educação na pós-graduação brasileira. Não é possível observar tendências e movimentos, por tratar-se exclusivamente de resultados decorrentes da análise de única edição dos *Cadernos de Indicadores*.

Na primeira parte do trabalho são identificados os programas de pós-graduação que desenvolveram atividades de ensino e pesquisa em Direito à Educação em 2009. Na segunda, são analisadas as atividades de ensino: disciplinas e cursos de curta duração. A terceira parte apresenta a institucionalização da pesquisa nos programas de pós-graduação, com informações sobre as áreas de concentração, as linhas de pesquisa, os projetos de pesquisa, a organização de eventos e outras informações. Por último, focaliza-se a produção acadêmica de docentes e discentes, listando-se as teses de doutorado e as dissertações de mestrado, e traçando um panorama quantitativo das demais publicações avaliadas pela CAPES (artigo em periódico, trabalho em anais, jornal, revista, livro, capítulo de livro, outra produção bibliográfica, parecer, programa de rádio ou TV, relatório de pesquisa e outros).

## 1 – Os programas de pós-graduação das Áreas de Educação, Direito, Interdisciplinar e Ensino

De acordo com a CAPES, em maio de 2012[2], a área de Educação, da Grande Área de Ciências Humanas, registrava um total de 121 programas e cursos, sendo 60 programas[3], 51 cursos de mestrado acadêmico e 10 cursos de mestrado profissional; na área de Direito, que integra a Grande Área de Ciências Sociais Aplicadas, existiam, no total, 76 programas e cursos, sendo 31 programas, 45 cursos de mestrado acadêmico, não se registrando nenhum mestrado profissional. Da

Grande Área Multidisciplinar foram selecionados, para análise, 14 programas e cursos da Área Interdisciplinar e um da Área de Ensino. Foram examinados, no total, 212 programas e cursos. O Quadro 01 relaciona as IES (instituições de ensino superior) e respectivos programas e cursos que informaram alguma atividade relacionada ao Direito à Educação, em 2009, por Regiões e Unidades da Federação, com informações sobre dependência administrativa, área de avaliação e notas da Avaliação Trienal 2010, em ordem alfabética.

**QUADRO 01 – IES, Programas e Cursos das Áreas de EDUCAÇÃO, DIREITO e INTERDISCIPLINAR, com produção em DIREITO À EDUCAÇÃO e JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, em 2009, por Região e UF, ordem alfabética**

| Região UF | | IES | | D.A. | Área de Avaliação | | | Programa ou Curso e Área Básica | Nota | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | E | D | I | | M | D | F |
| CENTRO–OESTE | DF | IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público | | PAR | | X | | Constituição e Sociedade/D. Constitucional | 3 | – | – |
| | | UCB – Universidade Católica de Brasília | | PAR | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UnB – Universidade de Brasília | | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | 3 |
| | | | | | | X | | Direito/ D. Público | 5 | 5 | – |
| | | UniCEUB – Centro Universitário de Brasília | | PAR | | X | | Direito/Direito | 5 | 4 | – |
| | GO | UFG – Universidade Federal de Goiás | | FED | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | MS | UCDB – Universidade Católica Dom Bosco | | PAR | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados | | FED | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul | Campus de Campo Grande | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | | Campus do Pantanal | | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | MT | UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso | | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| NORDESTE | AL | UFAL – Universidade Federal de Alagoas | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | BA | UFBA – Universidade Federal da Bahia | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UNEB – Universidade do Estado da Bahia | EST | X | | | Educação e Contemporaneidade/Ed. | 4 | 4 | – |
| | CE | UECE – Universidade Estadual do Ceará | EST | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UFC –Universidade Federal do Ceará | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Direito/D. Público | 4 | 4 | – |
| | | UNIFOR – Universidade de Fortaleza | PAR | | X | | Direito Constitucional/D. Público | 4 | 4 | – |
| | MA | UFMA – Universidade Federal do Maranhão | FED | X | | | Educação | 3 | – | – |
| | PB | UFPB–JP – Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa | FED | X | | | Educação/Ed. de Adultos | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Ciências Jurídicas/Direito | 4 | 4 | – |
| | PE | UFPE – Universidade Federal de Pernambuco | FED | X | | | Educação/Planejamento Educacional | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 4 | 4 | – |
| | RN | UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte | FED | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| NORTE | AM | UFAM – Universidade Federal do Amazonas | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | PA | UFPA – Universidade Federal do Pará | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 5 | 5 | – |
| SUDESTE | ES | FDV – Faculdade de Direito de Vitória | PAR | | X | | Direito/Direito | 4 | 4 | – |
| | MG | UFES – Universidade Federal do Espírito Santo | FED | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | | FDMC – Faculdade de Direito Milton | PAR | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Campos PUC/MG – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais | PAR | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Direito | 5 | 5 | – |
| | | UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais | FED | X | | | Educação/Ed. | 7 | 7 | – |
| | | UFU – Universidade Federal de Uberlândia | FED | | X | | Direito Público/Direito | 3 | – | – |
| | | UNIUBE – Universidade de Uberaba | PAR | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | RJ | PUC–RIO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro | PAR | X | | | Educação/Ed. | 7 | 7 | – |
| | | | | | X | | Direito/Teoria do Direito | 5 | 5 | – |
| | | UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro | EST | X | | | Educação: Processos Formativos e Desigualdades Sociais/Ed. | 3 | – | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 6 | 6 | – |
| | | | | | | X | Políticas Públicas e Formação Humana/Sociais e Humanidades | 5 | 5 | – |
| | | UFF – Universidade Federal Fluminense | FED | X | | | Educação/Ed. | 6 | 6 | – |
| | | UNESA – Universidade Estácio de Sá | PAR | | X | | Direito/Direito | 5 | 5 | – |
| | | UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro | FED | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | SP | EDESP–FGV – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas | PAR | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | FEESR – Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha" | PAR | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | FMU – Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas | PAR | | X | | Direito da Sociedade da Informação/Direito | 3 | | |
| | | ITE – Instituição Toledo de Ensino | | | X | | Sistema constitucional de garantia de direitos/Direito | 5 | 5 | – |
| | | PUCCAMP – Pontifícia Universidade Católica de Campinas | PAR | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo | PAR | X | | | Educação: História, Política, Sociedade | 4 | 4 | – |
| | | | | X | | | Educação: (Currículo) | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 6 | 6 | – |
| | | UFSCar – Universidade Federal de São Carlos | FED | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | | | | X | | | Educação Especial (Educação do Indivíduo Especial)/Ed. Especial | 6 | 6 | – |
| | | UNESP/ARAR – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Araraquara | EST | X | | | Educação Escolar/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UNESP/FR – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Franca | EST | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | UNESP/MAR – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/Marília | EST | X | | | Educação/Ensino-aprendizagem | 5 | 5 | – |
| | | UNESP/PP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita | EST | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Filho/Presidente Prudente | | | | | | | | |
| | | UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas | EST | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | | UNICID – Universidade Cidade de São Paulo | PAR | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | UNIFIEO – Centro Universitário FIEO | PAR | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | UNIMAR – Universidade de Marília | PAR | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba | PAR | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | UNINOVE – Universidade Nove de Julho | PAR | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UNISAL – Centro Universitário Salesiano de São Paulo | PAR | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | UNOESTE – Universidade do Oeste Paulista | PAR | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | UPM –Universidade Presbiteriana Mackenzie | PAR | | X | | Direito Político e Econômico/ Direito | 4 | 4 | – |
| | | USP – Universidade de São Paulo | EST | X | | | Educação/Ed. | 6 | 6 | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 6 | 6 | – |
| SUL | PR | CEUMAR – Centro Universitário de Maringá | PAR | | X | | Ciências Jurídicas/Direito | 3 | – | – |
| | | UEM – Universidade Estadual de Maringá | EST | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | FUNDINOPI/UENP – Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro | EST | | X | | Ciência Jurídica/Direito | 3 | – | – |
| | | UEPG – Universidade | EST | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Estadual de Ponta Grossa | | | | | | | | |
| | | UFPR – Universidade Federal do Paraná | FED | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | | UNIBRASIL – Faculdades Integradas do Brasil | PAR | | X | | Direito/Direito | 3 | – | – |
| | | UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná | EST | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | UTP – Universidade Tuiuti do Paraná | PAR | X | | | Educação | 4 | 4 | – |
| | RS | FURG – Fundação Universidade Federal do Rio Grande | FED | X | | | Educação Ambiental/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | PUC/RS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul | PAR | | X | | Direito/Direito | 5 | 5 | – |
| | | UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul | FED | X | | | Educação/Ed. | 5 | 5 | – |
| | | UFSM – Universidade Federal de Santa Maria | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UNIJUÍ –Univ. Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul | PAR | X | | | Educação nas Ciências/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | UNILASSALE – Centro Universitário La Salle | PAR | X | | | Educação/Ed. | 3 | – | – |
| | | UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul | PAR | X | | | Educação | 3 | – | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 4 | 4 | – |
| | | UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos | PAR | X | | | Educação/Ed. | 6 | 6 | – |
| | | | | | X | | Direito/D. Público | 6 | 6 | – |
| | SC | UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina | FED | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Direito/Direito | 6 | 6 | – |
| | | UNISUL – | PAR | X | | | Educação/Ed | 3 | – | – |

| | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Universidade do Extremo Sul Catarinense | | | | | | | | |
| | | UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí | PAR | X | | | Educação/Ed. | 4 | 4 | – |
| | | | | | X | | Ciência Jurídica | 5 | 5 | – |
| | | UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina | PAR | X | | | Educação | 3 | – | – |

LEGENDA:

D. A. = Dependência Administrativa
FED = Pública federal
EST = Pública estadual
PAR = Particular
D = Curso de doutorado
M = Curso de mestrado acadêmico
F = Curso de mestrado profissional

Fonte: CAPES: Cadernos de Indicadores de 2009.

Os *Cadernos de Indicadores* do Ano Base 2009 são a última base de dados da Avaliação Trienal 2010 (período 2007-2009). Foram consultados 8 dos 11 *Cadernos*: TE – Teses e Dissertações; PB – Produção Bibliográfica; PT – Produção Técnica; CD – Corpo Docente, Vínculo, Formação; DI – Disciplinas; LP – Linhas de Pesquisa; PP – Projeto de Pesquisa e PO – Proposta do Programa.

# 2 – As disciplinas e os cursos de curta duração

As disciplinas e os cursos de curta duração foram identificados pela referência direta ao direito à educação no nome ou na ementa.

Na Área da Educação, quatro programas, localizados preponderantemente na Região Sudeste, ofertaram oito disciplinas, conforme demonstrado no Quadro 02. Não foram ofertados cursos de curta duração específicos de Direito à Educação. Entretanto, registra-se que um docente da UFAL – Universidade Federal de Alagoas (AL) e outro da UNICID – Universidade Cidade de São Paulo (SP) lecionaram em outras instituições, respectivamente, as disciplinas "Legislação da Educação", em curso de extensão, e "Gestão e Direito Educacional", em curso de especialização.

**QUADRO 02 – ÁREA DE EDUCAÇÃO, DISCIPLINAS E PROFESSORES**

| Região | UF | IES | Programa | Nome e código da disciplina | Professor |
|---|---|---|---|---|---|
| Sudeste | MG | PUC-MG | Educação | DEC-900 Direito, Educação e Cidadania | * |
| | | | | EDC-900 Educação, Direito e | Carlos |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Cidadania | Roberto Jamil Cury |
| | | | | EDC-202 Educação, Direito e Cidadania | * |
| | RJ | UERJ | Processos Formativos | FFP-07404 Ações Coletivas, Movimentos Instituintes e Direito a Educação | * |
| | | | | FFP-07421 Movimentos Sociais, Educação Popular e Direito a Educação | * |
| | SP | USP | Educação | EDA-5024 Direito à Educação | Roberto da Silva |
| | | | | EDA-5027 Perspectivas Contemporâneas do Direito à Educação | * |
| Nordeste | BA | UFBA | Educação | EDC-592 Direito e Educação | * |

*Professor não informado.

Fonte: CAPES: Cadernos de Indicadores de 2009.

Nas ementas das disciplinas da PUC-MG Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (MG) e da UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (RJ) o Direito à Educação é abordado a partir do conceito de cidadania e da perspectiva dos movimentos sociais. A disciplina da UFBA – Universidade Federal da Bahia (BA), que integra o currículo do doutorado, coloca o termo 'direito' como primeiro elemento do seu nome ("*Direito e Educação*"); a sua ementa propõe o estudo do direito à educação em relação ao campo das relações entre Direito e Educação, focalizando a legislação educacional, o Direito Educacional, as jurisprudências administrativas e judiciárias e a educação nos tribunais; a sua bibliografia registra a influência de Edivaldo Machado Boaventura, professor daquela Casa e um dos precursores do Direito Educacional. As disciplinas da USP – Universidade de São Paulo (SP) tratam do direito à educação a partir dos seus aspectos históricos, da sua inserção nas constituições brasileiras e no direito positivo, e também consideram o papel das associações profissionais, das organizações populares e dos movimentos populares na luta pela educação, assim como temas relativos às ações afirmativas, igualdade e qualidade.

Na Área do Direito, seis programas, também localizados preponderantemente na Região Sudeste, ofertaram sete disciplinas, conforme demonstrado no Quadro 03. Duas disciplinas tratam exclusivamente do Direito à Educação e do Direito Educacional, a partir do referencial teórico do Direito Constitucional, e se diferenciam das demais: a disciplina "Direito Educacional DIR-32", da PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP), e a disciplina "Aspectos Constitucionais do Direito à Educação I – DHU-5005", da Faculdade de Direito da USP –

Universidade de São Paulo, oferecida no âmbito do Mestrado em Direitos Humanos da USP e vinculada às atividades da Cátedra UNESCO de Direito à Educação[4].

**QUADRO 03 – ÁREA DE DIREITO DISCIPLINAS E PROFESSORES**

| Região | UF | IES | Programa | Nome e código da disciplina | Professor |
|---|---|---|---|---|---|
| Sudeste | RJ | UERJ | Direito | Direitos da Liberdade DIR 02731 | * |
| | SP | PUC-SP | Direito | Direito Educacional DIR-32 | Maria Garcia |
| | | UNIFIEO | Direito | Direitos Sociais e Meio-ambiente do Trabalho DST-11 | Domingos S. Zainaghi |
| | | | | Educação, Metodologia e Pesquisa em Direito. EMP-02 | * |
| | | UPM | Direito político e econômico | Direitos Fundamentais Sociais DFS-13. | Clarice Seixas Duarte e Zélia Luiza Pierdoná |
| | | USP | Direito | Aspectos Constitucionais do Direito à Educação I – DHU-5005 | Ignácio M. P. Velasco<br>Monica H. S. Caggiano<br>Nina B. Stocco Ranieri |
| Sul | PR | CEUMAR | Ciências Jurídicas | Direito à Educação Como Direito da Personalidade (eletiva, não ofertada em 2009) | * |

*Professor não informado.

Fonte: CAPES: Cadernos de Indicadores de 2009.

No CEUMAR – Centro Universitário de Maringá (PR), a disciplina "Direito à Educação Como Direito da Personalidade" é disciplina eletiva, de 30 horas, e não foi ofertada em 2009. Nas outras quatro disciplinas, o direito à educação é um dos itens da ementa ou do conteúdo programático: "Direito à Educação e à Cultura", na ementa da disciplina "Direitos Sociais e Meio-ambiente do Trabalho", do UNIFIEO – Centro Universitário FIEO (SP); "Os direitos à educação e à moradia", Item 8 do conteúdo programático da disciplina "Direitos Fundamentais Sociais", da UPM – Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP); e "Educação como direito fundamental", na ementa da disciplina "Educação, Metodologia e Pesquisa em Direito", do UNIFIEO.

Em relação aos cursos de curta duração na área de Direito, também não foram ofertados cursos de curta duração específicos de Direito à Educação, sendo que um docente do Programa Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, do ITE – Instituição Toledo de Ensino (SP), lecionou a disciplina de "Aspectos legais sobre acessibilidade na educação", em curso de aperfeiçoamento, em outra instituição.

Na Área Interdisciplinar e na Área de Ensino não foram localizados cursos de curta duração ou disciplinas sobre Direito à Educação.

## 3 – As áreas de concentração, as linhas de pesquisa, os projetos de pesquisa, a organização de eventos e outras informações do programa

Em 2009, nas Áreas de Educação, Direito e Interdisciplinar não há registro de nenhum programa, curso ou área de concentração em Direito à Educação ou Direito Educacional no país.

A Área de Educação registrou somente uma linha de pesquisa dedicada ao Direito à Educação, na PUC-MG, a linha "Educação: direito à educação e políticas educacionais para os diferentes níveis e modalidades de ensino", vinculada à área de concentração "Educação escolar e profissão docente".

Foram informados três projetos de pesquisa em andamento nessa linha: "Os pressupostos da Legislação recente do/e sobre o Ensino Superior no Brasil", "PROUNI: análise de uma política pública no âmbito da PUC-MG", e "O Conselho Nacional de Educação: 1931-1961", sob a coordenação, respectivamente, dos professores Hermas Gonçalves Arana, Maria Auxiliadora Monteiro Oliveira e Carlos Roberto Jamil Cury[5], e outros dois projetos concluídos.

Foram localizados, em outras instituições, seis projetos de pesquisa sobre temas de Direito à Educação, vinculados a diferentes linhas de pesquisa na Área da Educação, sendo três projetos concluídos[6] e três em andamento:

• UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados e UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (MS), *Campus* de Campo Grande: "O direito à educação básica e sua efetivação em Mato Grosso do Sul no período 1992-2004", coordenado por Dirce Nei Teixeira de Freitas;

• UFSCar – Universidade Federal de São Carlos (SP): "Fundamentos da Educação e Fundamentos do Direito", coordenado por João Virgilio Tagliavini;

• UNISUL-SC – Universidade do Extremo Sul Catarinense (SC), "A Educação Superior em Santa Catarina/Brasil: Um Estudo na Perspectiva do Direito à Educação", coordenado por Maria da Graça Nóbrega Bollmann, com participação de Agostinho dos Reis Monteiro (Portugal).

A Área do Direito também registra apenas uma linha de pesquisa que focaliza o Direito à Educação, na Faculdade de Direito da USP, a linha "Estado e educação", da área de concentração "Direito do Estado". Essa linha desenvolve dois projetos de pesquisa: "Direito à educação e direito da educação" e "Educação para Direitos Humanos". Os dois projetos foram iniciados em 2007, sob a coordenação da Professora Nina Beatriz Stocco Ranieri, com a participação dos professores Enrique Ricardo Lewandowski, Eunice Aparecida de Jesus Prudente e Sebastião Botto de Barros Tojal. Na Faculdade de Direito da USP o Direito à Educação é abordado também no projeto de pesquisa "O Direito à educação, à saúde, ao meio-ambiente e ao trabalho no combate à exclusão social", da linha de pesquisa em Direitos Humanos e Exclusão Social.

Em outras três instituições foram localizados projetos de pesquisa em Direito à Educação. No CEUMAR – Centro Universitário de Maringá (PR), o projeto "Direitos da personalidade na sociedade contemporânea: o direito e a educação". Na UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS), dois projetos de pesquisa: o projeto "Democracia e formas de inclusão-exclusão política nos sistemas brasileiro, mexicano e italiano", coordenado pela professora Sandra Regina M. Vial, que concluiu uma orientação de mestrado, e o projeto "A concretização dos Direitos Humanos na jurisdição brasileira sob a ótica do constitucionalismo e da internacionalização do direito: o fenômeno da recepção e da fertilização recíproca", coordenado pela professora Jânia Maria Lopes Saldanha, que registrou a apresentação de um trabalho sobre Dreito à Educação, intitulado "A efetivação do direito à educação e o caso das ações afirmativas de acesso ao Ensino Superior: o papel do Poder Judiciário brasileiro." Na UPM – Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP), dois projetos de pesquisa informaram produções relativas ao Direito à Educação: o projeto "Políticas públicas como instrumento de efetivação da cidadania" menciona uma dissertação concluída em 2006, e o projeto "Direitos políticos, econômicos e sociais na jurisprudência dos tribunais superiores" registra uma palestra, em 2009, para alunos da pós-graduação *lato sensu* em Direitos Humanos da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, sobre "Condições de justiciabilidade dos direitos sociais. Discricionariedade administrativa. Limite fático da reserva do possível e Direito à Educação no Brasil".

Na Área Interdisciplinar não há registro de linha de pesquisa específica de Direito à Educação. Entretanto, há um projeto de pesquisa "As lutas pelo direito à educação. Um balanço de dez anos de mobilizações e conflitos docentes em dezoito países da América Latina e Caribe", vinculado à linha de pesquisa "Estado e Políticas Públicas", em andamento, desde 2008, no Programa Interdisciplinar de Políticas Públicas e Formação Humana, da UERJ.

Em relação à organização de eventos, na Área de Direito, é relevante registrar o Seminário sobre Direito Comparado da Educação, realizado em 30/03/2009, na Faculdade de Direito da USP, coordenado pela professora Nina Beatriz Stocco Ranieri. Nas áreas da Educação e Interdisciplinar não há registro de eventos sobre Direito à Educação.

Por meio do caderno "PO – Proposta do Programa" é possível conhecer participações em bancas, trabalhos em preparação, orientações de trabalhos da graduação, supervisões de pós-doutorado, dentre outras informações.

Na área da Educação, um professor da UCB – Universidade Católica de Brasília (DF) registrou a sua participação em banca de livre-docência na USP, da tese intitulada "Direito à Educação sob a perspectiva da pedagogia social". O professor Carlos Roberto Jamil Cury (PUC-MG e UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais) supervisiona um projeto de pesquisa na UEM – Universidade Estadual de Maringá (PR) e um estágio de pós-doutorado de uma professora do Programa de Processos Formativos da UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O Programa de Educação da UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados, que iniciou as suas atividades em março de 2008, estabeleceu como um dos seus objetivos gerais "fomentar a pesquisa educacional institucional, tendo como foco a realidade municipal, regional e/ou nacional e no horizonte o **direito público subjetivo à educação** numa sociedade mais democrática e igualitária" (grifo meu).

Na área de Direito, a EDESP-FGV – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (SP) registrou uma defesa da dissertação, prevista para 2010, sobre a atuação do Ministério Público na defesa do direito à educação. A FMU – Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (SP) registrou um trabalho de iniciação científica sobre "o desafio do direito à educação na era da sociedade da informação".

# 4 – As teses de doutorado, as dissertações de mestrado e outras publicações

Em 2009, foram defendidas trinta teses e dissertações cujos objetos de pesquisa estão relacionados de alguma forma ao Direito à Educação ou à judicialização da educação, sendo quatro teses de doutorado e 26 dissertações de mestrado.

Em relação às teses, duas foram defendidas em programas da Área da Educação (USP e UFPB-JP – Universidade Federal da Paraíba, *Campus* de João Pessoa) e outras duas em programas da Área de Direito (PUC-RIO – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e PUC-SP Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) (Quadros 04 e 05). Geograficamente, a produção é originária preponderantemente da região Sudeste (três teses) e uma do Nordeste.

**Quadro 04 – TESES DE DOUTORADO DA ÁREA DE EDUCAÇÃO SOBRE DIREITO À EDUCAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO, 2009, POR REGIÃO E UF (2)**

| Região | UF | IES/Programa | Título | Autor | Orientador |
|---|---|---|---|---|---|
| Sudeste | SP | USP/Educação | Políticas públicas de educação de jovens e adultos no ABC Paulista: conquista de direitos e ampliação da esfera pública. | ANCASSUERD, M. P. | BEISIEGEL, C. R. |
| | | | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Nordeste | PB | UFPB-JP/Educação | Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade no Município-pólo de Campina Grande/PB – da política oficial à prática explicitada. | LIMA, N. M. F. | MELO, A. D. B. |

Fonte: CAPES: Cadernos de Indicadores de 2009.

**Quadro 05 – TESES DE DOUTORADO DA ÁREA DE DIREITO SOBRE DIREITO À EDUCAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO, 2009, POR REGIÃO E UF (2)**

| Região | UF | IES/Programa | Título | Autor | Orientador |
|---|---|---|---|---|---|
| Sudeste | SP | PUC-SP/Direito | O Estado como agente educacional na Constituição de 1988. | OLIVEIRA, A. T. | GROTTI, D. A. M. |
| | RJ | PUC-RIO/Direito | Constituição e Reconhecimento: as normas constitucionais de vinculações de recursos como garantia para a efetividade do direito à educação. | PIRES Jr, P. A. | TORRES, R. L. |

Fonte: CAPES: Cadernos de Indicadores de 2009.

As teses da Área da Educação trataram do Direito à Educação em relação a duas modalidades da educação básica: a EJA – Educação de Jovens e Adultos – e a educação inclusiva, a partir da análise de programas específicos e geograficamente delimitados; a primeira focaliza o ABC paulista, a segunda o município de Campina Grande, na Paraíba. O conteúdo dos resumos das duas teses no Banco de Teses da CAPES sinaliza que o direito à educação parece ser um tema geral, que figura mais como um pano de fundo da política educacional do que propriamente como objeto dessas pesquisas.

As teses da Área do Direito discutiram o Direito à Educação em relação à Constituição Federal de 1988, sendo que uma delas investigou a sua efetividade em relação às normas constitucionais que garantem o financiamento da educação.

As dissertações de mestrado são preponderantemente originárias da Área do Direito (dezenove); outras seis são da Área da Educação e uma da Área Interdisciplinar. As dissertações, na Área da Educação, encontram-se distribuídas em quatro Unidades da Federação, com maior presença em SP e no RS, com duas defesas cada, em instituições diferentes. Na Área do Direito, diferentemente, as

dissertações concentraram-se no Sudeste: dez em SP e uma no RJ. Em SP, são significativas as participações da PUC-SP e da USP, responsáveis, respectivamente, por quatro e três dissertações. Na PUC-SP, três dissertações foram orientadas pela professora Maria Garcia, o que parece indicar uma forte presença institucional da pesquisa em direito à educação nessa instituição, sob a liderança desta docente. A dissertação da Área Interdisciplinar foi localizada no Rio de Janeiro, no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, da UERJ.

Os títulos das dissertações das três Áreas, analisados em conjunto, revelam diversas abordagens do Direito à Educação, com preponderância de pesquisas referenciadas na Constituição de 1988, sua justiciabilidade ou exigibilidade judicial, federalismo, estado e cidadania (oito trabalhos). O direito à educação superior é tema de quatro dissertações, sendo duas relacionadas à discussão de políticas de cotas e ações afirmativas, uma sobre gratuidade, e outra em relação aos documentos internacionais de Direitos Humanos. O direito à educação infantil é objeto de duas dissertações. O direito à educação especial é tema de uma dissertação. O Direito à Educação é pesquisado, também, em relação a outros direitos (uma dissertação sobre direito à alimentação, outra sobre direito ao trabalho. Duas dissertações trataram da efetividade ou da efetivação do Direito à Educação. Outras dissertações focalizaram as perspectivas da qualidade da educação (uma), do direito comparado (uma), do financiamento da educação básica (uma), das competências legislativas (uma), da análise de julgados (uma), e do estudo da doutrina (uma).

O Quadro 06 apresenta, por Área, a quantidade das outras publicações em todos os programas avaliados pela CAPES, relativas ao Direito à Educação.

**Quadro 06 – Outras publicações sobre direito à educação, em todas as IES, Brasil, 2009, totais por Área e por tipo de produção**

| Tipo de produção | Área | | | Total por tipo de produção |
|---|---|---|---|---|
| | Educação | Direito | Interdisciplinar | |
| Artigos em periódicos | 19 | 07 | 01 | 27 |
| Trabalhos em anais | 50 | 16 | 04 | 70 |
| Jornais e revistas | 01 | 01 | 0 | 02 |
| Livro | 02 | 01 | 0 | 03 |
| Capítulo de livro | 10 | 20 | 01 | 31 |
| Outra produção bibliográfica | 05 | 04 | 01 | 10 |
| Pareceres | 0 | 01 | 0 | 01 |
| Programas de rádio ou TV | 03 | 02 | 0 | 05 |
| Relatórios de pesquisa e outros | 64 | 14 | 0 | 78 |
| Total de produções por Área | 154 | 66 | 07 | 227 |

Fonte: CAPES: Cadernos de Indicadores de 2009.

# Conclusão

Este breve capítulo do 'estado da arte' sobre ensino e pesquisa em Direito à Educação decorreu dos resultados da análise parcial de uma base de dados mais abrangente, que reúne todas as produções que se situariam no campo de interseção entre Educação e Direito.

Este levantamento foi realizado no sentido de se buscar conhecer as contribuições mais recentes da pesquisa e do ensino, em nível de pós-graduação (cursos de doutorado, mestrado acadêmico e mestrado profissional), para a sistematização do Direito Educacional, processo ainda em curso, iniciado em outubro de 1977, no 1º Seminário de Direito Educacional, promovido pela UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas (SP) (DI DIO, 1982).

O Direito Educacional, de acordo com os critérios adotados pela CAPES, não se constitui em subárea do conhecimento, ou seja, ainda não se institucionalizou como uma "segmentação da área do conhecimento estabelecida em função do objeto de estudo e de procedimentos metodológicos reconhecidos e amplamente utilizados", de acordo com a Tabela de Áreas do Conhecimento da CAPES[7], seja em relação à Área do Direito, ou à Área da Educação, ou à Área Interdisciplinar.

Resultados desta pesquisa sinalizam distribuição proporcionalmente equilibrada das atividades de ensino e pesquisa em temas de Direito à Educação nas Áreas do Direito e da Educação: aproximadamente 48% dos programas da Educação e 44% dos programas do Direito registraram alguma produção em Direito à Educação, em 2009. No caso da Área Interdisciplinar, que é menor em número de programas e foi criada mais recentemente, em 2007, a presença do Direito à Educação ainda é muito pequena e concentrada em um apenas programa (7%).

Observou-se que essa distribuição quantitativa de atividades de ensino e pesquisa entre as Áreas, na pós-graduação, também ocorre de modo mais ou menos semelhante quando analisamos os dados mais ampliados de produções na interseção entre Educação e Direito, incluindo-se, além do Direito à Educação, objeto nuclear do Direito Educacional, qualquer tema de Educação pesquisado pelo Direito e qualquer tema de Direito pesquisado pela Educação. Esse movimento, em que uma Área trabalha com o objeto de pesquisa 'da outra' é recíproco e reforça a hipótese de existência de um diálogo interdisciplinar. Por exemplo: produções sobre ensino jurídico, violência escolar, educação e direitos humanos, educação no sistema prisional, piso salarial dos professores, educação no Estatuto da Criança e do Adolescente, legislação específica, como a Lei nº 10.639/2003, e outros assuntos, são encontradas nas duas Áreas, ainda que as abordagens e os referenciais teóricos possam ser diferentes, o que merece ser melhor investigado. Ainda que apenas pontualmente, e não estruturados institucionalmente no programa de pós-graduação, em disciplinas, projetos ou linhas de pesquisa, determinados temas, situados nessa 'área de interseção', aparecem tanto na Área da Educação, quanto na Área do Direito, em teses ou dissertações, artigos de periódicos, trabalhos em anais, relatórios de pesquisa e outros.

Investigações mais aprofundadas, futuramente, empreendidas por pesquisadores dessas temáticas específicas, poderão contribuir para a construção de outras páginas da trajetória de sistematização do Direito Educacional que esta análise universal, em termos de programas e de temáticas, mas restrita às informações de apenas um ano, não é capaz de revelar, inclusive pelo grande volume de dados coletados.

Análises futuras mais detalhadas das informações disponíveis em relação ao corpo docente e aos membros das bancas de defesa, às publicações, às bibliografias das disciplinas, teses e dissertações poderão fornecer indicações sobre esse 'diálogo' e delimitar as influências recíprocas entre as Áreas de Direito e de Educação, na sistematização do Direito Educacional, via pós-graduação e pesquisa.

## Referências bibliográficas


CAPES. **Cadernos de Indicadores**: TE – Teses e Dissertações; PB – Produção Bibliográfica; PT – Produção Técnica; CD – Corpo Docente, Vínculo, Formação; DI – Disciplinas; LP – Linhas de Pesquisa; PP – Projeto de Pesquisa e PO – Proposta do Programado, do Ano Base 2009, Avaliação Trienal 2010, Áreas Educação, Direito e Interdisciplinar. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>, acesso em 06/01/2013.

CAPES. **Banco de Teses**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>, acesso em 06/01/2013.

CAPES. **Tabela de Áreas do Conhecimento**. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabela-de-areas-de-conhecimento>, acesso em 06/01/2013.

CURY, C. R. J. **Carlos Roberto Jamil Cury, intelectual e educador** / Organização e Introdução Cynthia Greive VEIGA. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010. (Coleção Perfis da Educação; 1).

DI DIO, R. A. T. **Contribuição à sistematização do Direito Educacional**. Taubaté: Editora Universitária, 1982.

MIRANDA, A. B. **Contribuições da pesquisa para a sistematização do Direito Educacional no Brasil**. Projeto de pesquisa (pós-doutorado). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011 (mimeo).

RANIERI, N. B. S. (Coordenadora). **Direito à Educação**: Aspectos Constitucionais. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

RANIERI, N. B. S. (Coordenadora). **Direito à Educação**: Igualdade e Discriminação no Ensino. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 2010.



I Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FaE/UFMG). Pós-doutorando

em Direito Educacional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). alexandremiranda@ufmg.br

1 Última versão publicada, disponível em <www.capes.gov.br>, acesso em 06/01/2013. Agradeço à Professora Nina Beatriz Stocco Ranieri, do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pela supervisão do Programa de Pós-doutorado em Direito Educacional. Agradeço ao Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais pela licença sabática, sem a qual não seria possível realizar esta pesquisa.

2 Mestrados e doutorados reconhecidos, em <www.capes.gov.br>, acesso em 16/05/2012. Esta pesquisa considera somente os cursos e programas reconhecidos pela CAPES até 16/05/2012.

3 A CAPES denomina 'programa' quando a IES oferece o mestrado acadêmico e o doutorado, e 'curso' quando existe somente o mestrado.

4 Os relatórios de pesquisa de professores e alunos das turmas de 2008 e de 2010 da disciplina "Aspectos Constitucionais do Direito à Educação I – DHU-5005", da Faculdade de Direito da USP, resultaram na publicação de dois livros (RANIERI, 2009; RANIERI, 2010). A Cátedra UNESCO de Direito à Educação foi criada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 01/04/2008, sob a coordenação da Professora Nina Beatriz Stocco Ranieri (fonte: <http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/about-this-office/single-view/news/unesco_chair_in_right_to_education/>, acesso em 06/01/2013).

5 Sobre a vida e a obra de Carlos Roberto Jamil Cury, Professor Titular aposentado da Faculdade de Educação da UFMG, ver CURY, 2010.

6 UECE – Universidade Estadual do Ceará, "Desejos de Reforma: inventário da legislação educacional (Brasil e Ceará)", Sofia Lerche Vieira; UnB – Universidade de Brasília, "Iniciativas parlamentares de regulamentação do principio constitucional da gestão democrática do ensino público a partir de 1988", Erasto Fortes Mendonça; USP –Universidade de São Paulo, "O direito por Educação Básica – estudo da demanda social e do atendimento público em uma micro-região urbana", Sonia Maria Portella Kruppa).

7 Disponível em <http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabela-de-areas-de-conhecimento> acesso em 04/01/2013.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Institucionalização dos espaços de participação política e o Conselho de Escola (CE): ainda um desafio à escola e ao sistema?[1]

**Cileda Perrella**[I]

O artigo trata da institucionalização dos espaços de participação, sendo demanda da sociedade civil que, no contexto do processo pela democratização do país, almejava a criação de espaços democráticos de participação como os conselhos, dentre eles o conselho de escola de caráter deliberativo, reconhecendo esses espaços como um direito. Nesse sentido, situa a participação nos movimentos sociais e, na sequência, como se deu a institucionalização da participação frente às regras e normatizações impostas pelo sistema, a necessidade do desenvolvimento da consciência crítica sobre a prática democrática e a necessidade do contínuo investimento por parte de todos para que a participação da sociedade civil nos espaços de tomadas de decisões se efetive como um direito. Em que pesem as contradições presentes nesse processo, avanços foram alcançados no campo legal, mas muito ainda está por ser realizado nos diferentes níveis do sistema em que a participação da sociedade civil se faz necessária.

Para tratar a questão da institucionalização dos espaços de participação, como o CE, retomamos algumas questões trazidas pelos movimentos sociais em fase anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque essa institucionalização surge como novo desafio para todos, comunidade escolar, local e sistemas de ensino. Desafio particular para as famílias, que historicamente estiveram fora das tomadas de decisões da escola.

Ruth Corrêa Leite Cardoso (2004) traz importantes reflexões para o tema da institucionalização dos espaços de participação no contexto da década de 1980. Para tanto, a autora divide a atuação dos movimentos sociais em duas fases, com base em dois momentos históricos e ideológicos diferenciados: o contexto da década de 1970 e o da década de 1980 em diante.

A autora caracteriza a primeira fase como o "período heróico dos movimentos". Assim se expressa porque parte da percepção de que estudiosos e pesquisadores do campo das ciências sociais, de acordo com as possibilidades que tiveram, desenvolveram interpretações parciais constituídas a partir do discurso do próprio movimento, justificável pelos limites de técnicas mais adequadas de se fazer pesquisa e análise acadêmica naquele momento, originando-se assim uma análise fragmentada e, em certa medida, superficial do que ocorria naquele cenário. Explica-se, assim, a frequente abordagem do que ocorria nos movimentos, como sendo uma primeira fase de esplendor e anúncio de grandes transformações e uma segunda fase de refluxo e declínio. Segundo a autora, a

realidade em sua complexidade não era fácil de ser captada.

Para as considerações atinentes à primeira fase, Cardoso destaca que, em plena ditadura, a produção acadêmica possível reportava-se aos movimentos como dotados de intensa energia e autonomia, protagonizando ações marcantes que apontavam para uma nova forma de fazer política, mediante o fechamento dos espaços de expressão política, como sindicatos e partidos. Assim, eles surgiam vislumbrando outra cultura política na perspectiva de romper relações clientelísticas, autoritárias, patrimonialistas presentes nas estruturas do poder. Apresentavam-se, nos anos de 1970, contra o sistema, contra o Estado, contra os partidos, contando com certa autonomia e com o apoio das comunidades eclesiais de base, comprometidas com a Teologia da Libertação, e pautando, conforme Cardoso (2004), suas discussões pelos princípios da Educação Popular de Paulo Freire.

As ações dos movimentos desse período predominaram na cena política, tendo sido mais facilmente captado pelos pesquisadores a partir da voz dos próprios militantes dos movimentos. Por outro lado, em plena ditadura, tornava-se inviável colocar ênfase nas outras facetas dos movimentos, como a forma de atuação de suas lideranças políticas bem como seus vínculos políticos ideológicos, se marxista, trotkista, maoísta, leninista, gramscista, etc. O conteúdo ideológico que orientava as lideranças e as bases dos movimentos não podia ser registrado e divulgado. Prevalecia assim, nos registros acadêmicos e dos próprios movimentos, o discurso do próprio movimento, na perspectiva da luta por direitos.

Nesse contexto, considera-se que a cor ideológica presente nos movimentos não era única; surgiam diferentes manifestações e encaminhamentos para suas reivindicações. Segundo Cardoso, criava-se conselho numa área e não em outra, organizavam-se atos para reivindicação de uns direitos e não para outros. Os movimentos somavam-se em torno de uma causa e dispersavam-se em torno de outras. A fragmentação na ação também era uma constante.

Diante de tal quadro, segue-se a essa fase a chamada por diversos pesquisadores como a fase de refluxo dos movimentos. A esse respeito, Eduardo Magrone (2006), ao analisar o que chama de declínio dos grandes movimentos sociais, anteriores à década de 1990, traz a questão da não realização da educação política no interior do movimento. De acordo com suas análises, essa formação poderia ser desenvolvida, mas não o foi. Para o autor, a ausência dessa formação justifica, em grande medida, a desmobilização dos movimentos na década de 1990. Afirma que, mesmo com a modernidade no plano da economia, da sociedade, dos valores e de toda a movimentação social, ainda enfrentamos sérios problemas no plano das representações, uma vez que não conseguimos modernizar as instituições políticas de representação. Decorre desse processo a falta de politização da sociedade civil, que, diante desse quadro, não teve como se educar politicamente, vendo-se em confronto com o Estado, a partir de diferentes estímulos que não o colocaram em oposição à política, entregando-o a valores individualistas e competitivos, secundarizando valores de caráter solidarista e cooperativista (MAGRONE, 2006).

Segundo Ilse Scherer-Warren (2005), nesse tipo de análise, é importante identificar os atores dos movimentos, o projeto político-ideológico pelo qual lutam. Essa análise qualifica a luta, unifica

identidades, coletiviza o movimento. Segundo Magrone, os movimentos sociais da época, coração da sociedade civil, levavam como bandeira a luta por direitos, motivada pela onda das discussões gramscianas sobre democracia e direitos, muito presentes no contexto histórico da época de crise política e ditadura. No entanto, argumenta que esses movimentos, no caso do Brasil, adotaram um Gramsci sem política, sem Maquiavel, desenvolvendo-se em rota de colisão com o Estado. Para o autor, a universalização de direitos impôs desafios para o modelo de Estado vigente e dificuldades de atendimento às demandas sociais (MAGRONE, 2006).

No entanto, Gohn (2001) assinala que uma das características básicas de todo movimento social é seu fluxo e refluxo, porque não se tratam de instituições, sendo fruto de ideias que persistem e de práticas que fluem e refluem conforme sua historicidade. Diferentemente das considerações de Magrone, vários autores registram como um dos principais ganhos políticos dos movimentos sociais as aprendizagens neles desenvolvidas (cf. GOHN, 2001; CARDOSO, 2004; SADER, 2001; ASSUMPÇÃO; BRANDÃO, 2009; GARCEZ, 2002; GREEN, 2009; DAGNINO, 2004; CALDART, 2003; ARROYO, 2003, 2008; entre outros), o que não impede o fluxo e refluxo dos movimentos, uma vez que estão inseridos em contextos sociais e políticos mais amplos.

Considerando que o compromisso das lideranças dos movimentos esteve, em grande medida, articulado a tendências político-partidárias e religiosas que davam a cor ideológica nas ações dos movimentos, tem-se que, após a Constituição Federal de 1988, muitas lideranças passaram a atuar com os partidos, almejando cargos na administração pública. Com a institucionalização dos espaços de participação, houve a necessidade de qualificação das propostas e preparo das lideranças, que passou a ser feito pela assessoria de Organizações Não Governamentais (ONGs). Diferentemente daquela atuação reivindicatória dos movimentos, elas apresentam uma atuação profissional e, com o refluxo dos movimentos, passam a ocupar seu lugar (GOHN, 2001).

Cardoso traz outras interpretações para o que se convencionou chamar de fase de desmobilização e de refluxo dos movimentos. Para a autora, o cenário de atuação da segunda fase dos movimentos é, em larga medida, diverso daquele caracterizado pela primeira fase como dotado de "ação heróica". Nas análises de Gohn (2001), com o início da abertura política do país ao final da década de 1970 e início da década de 1980, os movimentos pautam-se por três fontes básicas de inspiração: a participação, o igualitarismo e a organização/direção.

Para a participação, o princípio era o do coletivo, com estabelecimento de regras de civilidade, apreço à liberdade, à tolerância, ao respeito ao outro, sendo a persuasão e a construção das vontades os fins que deveriam contemplar a diversidade e as diferenças. O valor do coletivo imperava, sem com isso se impor uma única diretriz, o que se exigia a construção de canais favoráveis à liberdade de expressão, cabendo ao movimento ser o organizador da população (GOHN, 2001) e ao partido, a atuação nas estruturas do poder público/estatal; elaborar e implementar políticas em que membros não enquadrados em certas orientações predominantes acabavam sendo expulsos. Segundo Gohn, as ONGs assumiram os espaços deixados pelos movimentos, mas não souberam fazer essa leitura.

A ascensão de partidos do chamado campo democrático ao Poder Executivo, estadual e municipal[2],

trouxe um novo panorama para a atuação dos movimentos sociais. Na medida em que lideranças passavam a ocupar diferentes cargos nas instâncias do poder público passam também a gerar expectativa de mudança na máquina burocrática; instala-se um clima de mais confiança na sociedade que vislumbra transformações sociais.

Passam a ser criados vários conselhos. No entanto, como ressalta Cardoso (2004), toda a fragmentação apresentada nos movimentos em sua fase anterior acaba por fazer parte desse novo cenário. Os conselhos e outras formas de relação com o que a autora chama de "agência de serviços públicos" não se constituem ainda numa efetiva política pública, motivo pelo qual a autora rejeita falar em relação ao Estado e sociedade. O processo ainda é bastante fragmentário. Por exemplo, criavam-se conselhos de saúde e não os da educação. Alguns conselhos são disputados, envolvendo intensa participação da população, enquanto outros se constituíam adquirindo caráter meramente formal e burocrático.[3]

Concomitantemente, tem-se o contexto econômico e político marcado, em larga medida, pela política neoliberal em plena expansão no país. Com o avanço da política neoliberal, há um direcionamento para a política do Estado mínimo, para as privatizações e o desmantelamento dos sindicatos, num quadro em que a desmobilização social faz-se necessária ao avanço do capitalismo selvagem. A ampliação drástica do exército de desempregados, o incentivo ao consumismo exacerbado, a degradação e sucateamento dos serviços públicos mudam o foco das reivindicações que passam a ser predominantemente a garantia do pleno emprego e melhores condições de vida da população.

Nesse cenário de desmobilização social e de política do Estado mínimo, a questão relacional ganha relevância. Para Jacobi (2002, p. 448), trata-se de romper "com a prática do clientelismo e da troca de favores", apesar de não se poder esconder ou negar "que a grande maioria das organizações sociais ou é relativamente frágil, ou extremamente especializada, e que a população em geral tende a estabelecer relações individuais e diretas com a administração". Tal consideração pode ajudar-nos a interpretar algumas das dificuldades de atuação dos conselhos, como o de escola, a partir também da maneira como os conselheiros estabelecem relação com a escola, em meio a tantos desafios a serem superados, como a questão da representatividade.

## Espaços de participação institucionalizados

No contexto do início da década de 1990, a institucionalização dos espaços de participação se traduz em múltiplas possibilidades de a população vivenciar as tomadas de decisões nas instâncias do poder. No entanto, Cardoso (2004, p. 83) ressalta que a "criação de conselhos foi processo muito fragmentado", resultado da própria fragmentação dos movimentos na sociedade civil nesse período. Decidir e entender sobre qual a melhor forma de atuação em conselhos, com a adoção de normas e regras para seu funcionamento, suscitou inúmeras dúvidas nos encaminhamentos dos movimentos. Apesar dessa fragmentação, a existência desses espaços constituiu avanço inegável.

A esse respeito, Streck e Adams (2006, p. 4) afirmam que

> [...] para a Constituinte confluíram as lutas pelo acesso à terra, pela moradia, pela saúde, pela educação, entre tantas outras e o resultado é uma moldura legal que permite um amplo espaço para a movimentação democrática de governados e governantes, e entre eles.

Dessa nova forma de relação sociedade-Estado, os espaços institucionalizados para a participação da população[4], os conselhos e as conferências ganham destaque (STRECK; ADAMS, 2006; AVRITZER, 2010; CICONELLO, 2008, 2009), seja pela multiplicidade de setores que passaram a atuar, seja pelo respaldo legal que conferem. A esse respeito, Ilse Gomes Silva (2003, p. 36) manifesta que

> [...] o processo de democratização do Estado, encaminhado como forma de institucionalização dos conflitos, permitiu que vários atores se integrassem à dinâmica estatal, expandindo uma série de serviços assistenciais e alargando os espaços de participação política.

As mudanças político-institucionais e a ampliação dos espaços democráticos de participação em que a questão da representatividade dos setores organizados da sociedade se faz presente apresentam-se como potencialidade que pode revelar a construção de sujeitos sociais que lutam por objetivos coletivos, em que as questões particularizadas cedem espaço para a construção coletiva visando à transformação da gestão da coisa pública, trazendo contribuições para uma nova institucionalidade. Segundo Jacobi (2002, p. 447),

> A institucionalização da participação ampliada ou neocorporativa ocorre através da inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, dentre os principais. Isto abre uma arena institucional para a inclusão de grupos sociais, onde todos os setores interessados numa determinada política pública possam discutir os seus objetivos num fórum com regras claras e transparentes, podendo representar também um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa. [...] Nesse sentido, um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é o de garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, como a possibilidade da sua instrumentalização pela administração pública.

A garantia de critérios para a representação constitui-se em um dos maiores desafios para a democracia representativa. Por um lado, para o representante, o desafio pode residir entre a apresentação de sua proposta de atuação, na busca de informações importantes para sua participação, na forma como se dará a representação, como atuar diante do dissenso, como estabelecer a relação com o representado e, ao mesmo tempo, como estabelecer a relação com o poder público, como não perder o foco de sua atuação com vistas ao bem comum. Por outro lado, a definição de critérios de representação, elaborados com a participação da população, deve ter seu consentimento e entendimento, por exemplo, quanto ao papel do representante nas tomadas de decisões dos destinos da coisa pública.

Para o CE, a questão dos critérios para definir a forma de representação constitui-se em processo formativo em construção. Como espaço de tomada de decisões, dotado de potencial democrático e,

contraditoriamente, de certa impotência democrática, por vezes, esse espaço apresenta-se como reflexo do sistema em que regras e rituais, predominando sobre os encaminhamentos, inabilidades dos participantes, concentração de informações por parte da direção, centralismo, hierarquismo, se apresentam com certa frequência.

Em sendo de suma importância para a atuação do conselheiro de escola, a formação para a participação política coloca a relevância sobre a reflexão da práxis como ação criadora, e transformadora e da práxis reiterativa. Estando a consciência humana participando do processo prático, tanto em uma quanto na outra, torna-se desafio para a instituição captar em que dimensão está a ocorrência delas, considerando-se que ambas estão sempre presentes, uma vez que o ser humano não é pura criação nem pura imitação.

Para Sanchez Vasquez (2007, p. 208), práxis consiste em "uma atividade material, transformadora e ajustada a objetivos". Sendo a práxis criadora caracterizada por ser única, pela sua inovação e não repetição, e a práxis reiterativa caracterizada pela repetição e previsibilidade de resultado, a questão da práxis transformadora coloca-se para a institucionalização da participação como as duas faces da mesma moeda, estando para a classe oprimida num misto de naturalização de práticas antigas e identificação da necessidade de novas práticas participacionistas.

Se, por um lado, a ação criadora da classe dominante elaborou possibilidades de manter seu domínio e de se perpetuar pela sua práxis reiterativa, colocando limites para o desenvolvimento da consciência de classe dos dominados, os quais chegam a, inclusive, se identificar com as práticas como as clientelísticas, hierárquicas e centralizadas, por outro, novos espaços de participação política podem ter o potencial do desenvolvimento da práxis criadora da classe dominada. Nas considerações de Paro (2000), a positividade da práxis reiterativa reside em seu poder de ampliar e multiplicar a práxis criadora. Ainda segundo o autor, "seus aspectos negativos aparecem, todavia, quando sua ocorrência se dá de maneira a barrar as possibilidades de novas criações" (PARO, 2000, p. 27).

Na institucionalização dos espaços de participação, a práxis criadora constitui constante desafio na tentativa de superação de relações pautadas pela repetição do mando e da subserviência, da dominação de uns e da passividade de outros, tendo em vista o atendimento das reais necessidades da coletividade, em que a elevação do grau de conscientização se faz necessária, uma vez que a consciência está presente mesmo nos níveis mais baixos da práxis; também em atividade pretensamente cega e mecânica que tende a anulá-la ela está presente.

A percepção da práxis criadora e da práxis reiterativa não basta para tentar entender a dinâmica dos conselhos. É preciso que ela seja também observada a partir da recorrência da práxis reflexiva ou da práxis espontânea. Para qualificá-las deve-se levar em conta o grau de consciência que está presente na atividade prática. Nesse sentido, consciência prática é aquela que atua, "[...] no início ou ao longo do processo prático, em intima unidade com a plasmação ou a realização de seus fins, projetos ou esquemas dinâmicos [...]". Nesse cenário, consciência prática significaria "consciência na medida em que traça um fim ou um modelo ideal que busca realizar; e que ela mesma vai modificando, no próprio processo de sua realização, atendendo às exigências imprevisíveis do

processo prático" (SÁNCHES VAZQUEZ, 2007, p. 292).

Quando essa consciência se volta "sobre si mesma, e sobre a atividade material em que se plasma" pode ser denominada "consciência da práxis" (SÁNCHES VAZQUEZ, 2007, p. 293), podendo contribuir no enriquecimento da atividade real. Essas consciências não se confundem, mesmo não estando separadas entre si.

A práxis consciente, reflexiva, permitirá a elevação desse espaço institucionalizado de participação que é o CE, pois se considera que

> [...] essa práxis tem um aspecto objetivo (na medida em que se acham objetivamente determinadas sua necessidade, suas limitações e possibilidades, como práxis fundamentada e exigida pela história e pela sociedade) e um aspecto subjetivo, na medida em que o proletariado é consciente dessa necessidade histórico-social, de seus limites e possibilidades, e se traçam fins para transformar a sociedade (SÁNCHES VAZQUEZ, 2007, p. 295-296).

Entendido como espaço que traz necessidades históricas, esse espaço pode libertar-se à medida que seus integrantes passem a ter a consciência de sua condição e da necessidade de desenvolver uma práxis que vise à eliminação de tal situação, devendo ter a elevação da consciência que permita perceber seus limites e possibilidades de atuação.

Entendendo a práxis reflexiva como aquela dotada de graus variados de desenvolvimento da consciência crítica, ela é fundamental para o fortalecimento do CE como espaço institucionalizado de participação política que pretende opinar, discutir, problematizar, superar situações naturalizadas de manutenção do poder dominante. Sempre com o cuidado de não secundarizá-la diante da práxis espontânea, que, invariavelmente, surge como alternativa à solução mais rápida para impasses de naturezas diversas – funcionando mais como encaminhamentos adotados para "apagar incêndios" – para resoluções de situações imediatas do que com ações comprometidas com processos para a mudança.

A emergência da práxis reflexiva é que ressignificará a práxis criadora, uma vez que contribuirá com a percepção do ser sujeito na ação, diferindo-se da práxis espontânea que se ocupa do atendimento das necessidades mais imediatas, em que tal percepção pode estar comprometida, uma vez que pode haver ou não certo grau de consciência da participação na ação. A práxis reflexiva possibilitará, assim, a ação transformadora (SANCHES VAZQUEZ, 2007).

Refletir sobre a práxis recorrente no espaço institucionalizado de participação poderá contribuir para a elaboração de propostas de políticas educacionais preocupadas com a escola em sua totalidade, bem como com a ocupação de espaços como o CE. Nesse sentido, são importantes as ponderações de Miguel Gonzalez Arroyo.

## Institucionalização da participação política na escola

Arroyo (2008) analisa a institucionalização dos espaços de participação, discorrendo sobre a

importância da gestão democrática do sistema e da escola, buscando sua radicalidade nos movimentos populares, para os quais a gestão democrática vai além da criação de espaços de participação, do envolvimento da comunidade na tomada de decisões da escola, dos mecanismos democráticos como forma de escolha dos dirigentes, composição e representatividade dos conselhos.

Arroyo coloca no centro da representatividade dos movimentos pela democratização do país e da escola, os professores, tomando-os como atores diferenciados, capazes de discutir, entender e modificar as relações de poder existentes no sistema e na escola e de enfrentar o autoritarismo aí presente. Conforme o autor,

> A gestão democrática defendida pelo movimento docente dos anos 1980 atreveu-se a defrontar e desestabilizar as estruturas tradicionais de poder e a cultura política que as legitimava; instalou um confronto no campo do poder, não apenas no interior das escolas e do sistema escolar, mas do reparto do poder no Estado, nos governos, nos partidos e na sociedade. A *radicalidade política da gestão democrática vinha de um contexto de alta politização* entre o controle no Estado e nas elites. Os debates giravam sobre a concentração e apropriação do poder, sobre *as estruturas e mecanismos de poder na sociedade que se reproduziam no sistema escolar*. Este era visto como um dos campos nos quais a estrutura de poder se projetava. Daí a radicalidade política da bandeira da gestão democrática nas escolas e no sistema educacional visto como um espaço de controle das forças conservadoras. (ARROYO, 2008, p. 40, grifo nosso).

Essa radicalidade era, para o autor, permeada por um contexto de alta politização dos professores, uma vez que seu movimento não se restringia ao contexto escolar; tratava-se de um movimento social, imbricado às

> [...] lutas e projetos de Estado e de sociedade defendidos pelo movimento operário. Assim, o movimento escolar identificava-se com os diferentes movimentos sociais e populares, tanto da cidade quanto do campo, que lutavam por libertação, emancipação e transformação social. (ARROYO, 2008, p. 41).

Sendo o espaço de atuação dos professores a escola, que, nas palavras de Eduardo Magrone (2006, p. 366-367), "é uma instituição que dificilmente poderá ser analisada de modo maniqueísta, separada mecanicamente das duas esferas da superestrutura", a questão remete-nos para a própria estrutura da escola. Possuindo elementos da sociedade civil e da sociedade política e traços relacionais característicos da sociedade brasileira, a escola revela-se como palco de contradições em que a referida alta politização dos seus atores deve ser analisada com certa cautela.

Naquele mesmo período, a população não tinha acesso à escola, não tinha direito à voz, nem a participar das suas tomadas de decisões ou a questionar a qualidade dos serviços ali prestados, vistos como de "boa qualidade", inclusive no tocante às ações desenvolvidas por diversos professores que, não obstante, mantinham posturas também autoritárias na relação com as crianças, naturalizadas diante de um contexto autoritário mais amplo.

A característica autoritária da escola ia, e ainda vai, além da relação dos professores com os dirigentes escolares, perpassando pelas diversas instâncias do poder do sistema e, no nível local, evidenciada na relação escola-comunidade, na relação direção-professores, professores-alunos, na seleção de conteúdos trabalhados[5], entre outras formas de opressão.

Assim, quanto às repercussões dos movimentos populares na escola na gestão da instituição, entende-se que outras possibilidades de gestão poderiam ter sido elaboradas, que não subestimassem a participação política das famílias, da comunidade local, seus saberes, suas experiências reivindicatórias, num período fértil para a práxis reflexiva e criadora, a partir da participação efetiva da sociedade civil nessa nova construção que visava à transformação da escola e da sociedade.

A radicalidade da gestão democrática da escola não deve desconsiderar o processo de politização que envolve toda a sociedade civil, toda a comunidade educativa, suas aprendizagens construídas nos próprios movimentos, as concepções de mundo a que foram conformados.

Rechaçando as regras, normatizações e sistematizações que acompanharam a institucionalização dos espaços democráticos de participação, Arroyo (2003, 2008) evidencia importantes contribuições dos movimentos populares à democratização da gestão escolar. Segundo o autor, esses movimentos negam essa gestão que está aí, uma vez que foi anunciada como possibilidade de mudança e, no entanto, conviveu pacificamente com todo o controle imposto pelo sistema. Essa gestão dita democrática não trouxe para o debate a questão da diversidade e da diferença na escola, não alterou significativamente o processo de exclusão que subjaz à organização em séries, de reprovação, de dificuldade de acesso e de permanência daqueles segmentos da sociedade historicamente excluídos do sistema educacional; enfim, não tocou na organização e na estrutura da escola.

Na verdade, essa gestão acabou por legitimar o processo de exclusão que já vinha sendo exercido pela escola (ARROYO, 2008). Esse processo de exclusão é denunciado por Paulo Freire (1993), que considera de fundamental importância a participação da comunidade na escola. Para esse autor, todos são importantes no processo de democratização, que não é luta exclusiva dos agentes que trabalham na escola, devendo ter simultaneamente a participação de alunos, de seus familiares e da comunidade local, não só com a presença, mas com a voz, contestando a estrutura excludente e autoritária da escola e do sistema.

# Gestão democrática e direito à participação no PNE

A partir do cenário de contestação das décadas de 1970 e 1980, a gestão democrática, como demanda da sociedade civil, foi contemplada legalmente como um direito pela primeira vez na CF/1988 e, posteriormente, apresentada na LDB/1996 que previa, dentre outras ações, a criação de espaços institucionalizados de participação, como CE ou equivalentes colocando aos estados e municípios a responsabilização pela criação de leis específicas para sua efetivação.

Anos se passaram e o que parece mais marcante nesse processo, assim como a fragmentação que acompanhou os movimentos sociais e o surgimento dos conselhos, é a fragmentação também nos encaminhamentos necessários para que, na prática, a gestão democrática vá além da criação dos espaços institucionalizados de participação como o CE, medida importante, porém não suficiente para que a interpretação da participação da sociedade civil nas tomadas de decisões nas instâncias do poder seja entendida por todos como direito, como política pública. Essa fragmentação presente também nos encaminhamentos adotados pelo poder público tem resultado num processo que desconsidera a contribuição dos movimentos sociais, a importância da formação política dos ocupantes dos espaços institucionalizados de participação, a articulação da gestão com a questão da diversidade e com a inclusão social, educativa e participativa de todos como questões importantes para a melhoria da qualidade da educação, redundando, no processo de exclusão de que trata Arroyo (2008) ao considerar que a gestão democrática que está aí é perversa e antidemocrática.

Passadas mais de duas décadas da promulgação da CF/1988, numa perspectiva mais animadora, o Projeto de Lei do PNE, de 2010, define em seu art. 9º que "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação dessa Lei" (BRASIL, 2011, p. 22). A necessidade desse "disciplinamento" só vem reforçar a secundarização a que foi colocada a democratização da educação e da escola em termos de políticas públicas educacionais. A demora na conclusão do processo do PNE (2011 – 2020), que ainda deve passar pelo Senado, corrobora a dispersão de encaminhamentos adotados pelos estados e municípios quando a questão em pauta é a democratização da gestão da escola e do sistema.

Tendo sido apresentado no texto do PL do PNE (2011 – 2020) o prazo de um ano, a partir da publicação, para que os sistemas organizem o que entendem por esse "disciplinamento", a questão da participação da sociedade civil no controle efetivo do Estado parece ganhar maior relevância na política educacional.

Considerando que muitos conselhos continuam atuando na lógica do cumprimento das regras e normatizações que não garantem direitos, que reforçam a exclusão e o distanciamento da sociedade civil dos espaços de tomadas de decisões, a busca da "radicalidade" perdida, de que trata Arroyo (2008), não perdeu sua importância.

Tendo como uma das diretrizes do PNE a "difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação" (BRASIL, 2011, p. 15), a expectativa é que com o PNE diferentes questões articuladas à democratização da gestão sejam contempladas, como a da diversidade, da inclusão, inclusive da participação de toda a comunidade educativa em processos decisórios da escola, em que especificidades locais, dos sistemas e das unidades, suas demandas históricas sejam atendidas.

Em relação ao PNE, muitas metas e estratégias estão traçadas, a exemplo da meta nº 7 que visa elevar as médias no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e que traça, entre outras, a seguinte estratégia:

> **7.20) Mobilizar as famílias e setores da sociedade civil**, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (BRASIL, 2011, pp. 33-34, grifo nosso).

Essa mobilização, também com o objetivo de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais, retoma a questão da institucionalização dos espaços de participação política em que a práxis presente no processo é que dará o tom, se na perspectiva de repetição e continuísmo de tudo o que já se tem registrado sobre práticas antidemocráticas em espaços que foram criados exatamente para romper com tal situação, ou se a partir da práxis crítica e reflexiva não só a educação seja assumida como responsabilidade de todos com destaque para o papel do Estado nessa responsabilização, daí ser necessário criar as condições para que a sociedade civil, atuando de maneira crítica e reflexiva também em espaços institucionalizados, exerça seu poder de controle sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais.

# Considerações finais

A urgência do "disciplinamento" de ações que contribuam com a democratização da gestão da escola, com o alargamento do seu significado, extrapolando a criação dos espaços institucionalizados de participação, respeitadas as especificidades locais, dos sistemas e das escolas continua sendo um imperativo. Nesse sentido, a participação em espaços institucionalizados como no CE, participação entendida como direito conquistado, resultado de lutas sociais, legalmente reconhecidas, exige ser entendida pela sociedade civil e pelo Estado como eminentemente práxis criadora e reflexiva em que a práxis reflexiva possibilitará a ação transformadora, constituindo-se em desafios para a escola, para a sociedade civil e para os sistemas.

# Referências bibliográficas


APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. São Paulo: Artmed, 2006.

ARROYO, Miguel Gonzalez. Gestão democrática: recuperar sua radicalidade política? In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (Org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 39-56.

_____. Pedagogias em movimento – o que temos a aprender dos Movimentos Sociais? **Currículo sem Fronteiras**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 28-49, jan./jun. 2003.

ASSUMPÇÃO, Raiane; BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Cultura Rebelde**. Escritos sobre Educação Popular ontem e agora. São Paulo: Ed,L/Instituto Paulo Freire, 2009.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez,

2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 2011.

_____. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:** Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF, 1996.

_____. Congresso Nacional. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001: aprova o Plano Nacional de Educação.**Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.035**, de 2010: dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto_pne_2011_2020.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13/06/2013.

CALDART, Roseli Salete. Movimento Sem Terra: lições de pedagogia. **Currículo sem Fronteiras**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 50-59, jan./jun. 2003.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 81-90.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/7208/a-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html>. Acesso em: 11 abr. 2008.

_____. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder**. Como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Oxfam Internacional/Cortez, 2009. p. 604-624.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 103-115.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

GARCEZ, Rosero. **Formacion de lideres y movimientos sociales**. Experiencias y propuestas educativas. Abya Yala/Ecuador: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), IPF-FPH/APM, NTC/PUC-SP, 2002.

GOHN, Maria da Glória M. **Movimentos sociais e Educação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder**. Como cidadãos ativos e Estados efetivos podem mudar o mundo. São Paulo: Oxfam Internacional/Cortez, 2009.

JACOBI, Pedro R. Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

MAGRONE, Eduardo. Gramsci e a educação: a renovação de uma agenda esquecida. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 26, n. 70, p. 353-372, set./dez. 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar.** Introdução crítica. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PERRELLA, Cileda dos Santos Santana. **Formação e participação políticas de conselheiros de escola**: o caso do município de Suzano-SP (2005-2009). 2012. Tese (Doutorado em Educação)  Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular/Clacso, 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na 'reforma' do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes. **Ilusão fecunda**. São Paulo: Hucitec, 1993.

STAKE, Robert E. **Educação e Seleção**, São Paulo, n. 7, p. 19-26, jan./jun. 1983.

STRECK, Danilo R.; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

I Faculdade de Educação da USP, Instituto Afro-brasileiro de Ensino Superior.
Cileda.perrella@gmail.com

1 Este texto é parte da tese de doutorado intitulada "*Formação e participação políticas de conselheiros de escola*: o caso do município de Suzano-SP (2005-2009)", defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo em. 2012.

2 Em eleições diretas para o poder executivo nacional e para as capitais, Franco Montoro, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), é eleito para o cargo de governador do Estado de São Paulo em 1982 e indica Mário Covas como prefeito da capital paulista em 1983.

3 Quando as ONGs passam a atuar profissionalmente como que num campo aparentemente minado localizado entre sociedade e Estado, destacam-se também as lideranças políticas como interlocutoras da população, como porta-vozes de suas demandas para o poder público. Desenha-se um tipo de intelectual específico que passa a adquirir certa evidência no cenário político. Vários

deles se tornam parlamentares com a ascensão dos partidos do campo democrático e com certa expressão no Partido dos Trabalhadores, nos anos que se seguem (SPOSITO, 1993).

4 Danilo Streck e Adams (2006) destacam: o voto, as manifestações públicas, os movimentos sociais, as associações, as redes, os fóruns da sociedade civil, as câmaras setoriais, gestão participativa, as conferências e os conselhos.

5 Michael Apple (2006), em seu livro *Ideologia e Currículo*, com muito critério e rigor científico, explora detalhadamente o caráter político de tal seleção que, em grande medida está a serviço da manutenção do poder da classe dominante. Uma vez selecionados e trabalhados de forma ahistórica e acrítica visando atender os interesses do sistema capitalista de produção, os conteúdos trabalhados de forma explícita ou oculta não dão conta das questões da diversidade, dos direitos, da conscientização da classe trabalhadora necessária à mudança social.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Plano Nacional de Educação e a Educação de Jovens e Adultos

**Cláudia Borges Costa**[I]

## Apresentação

O presente estudo objetiva considerar a Educação de Jovens e Adultos-EJA no âmbito do Plano Nacional de Educação/2001-2010, bem como no Projeto de Lei nº 8.035/2010, metas e estratégias relacionadas à EJA, e os debates travados entre sociedade civil e política na construção do Plano Nacional de Educação, com período de vigência de 2011 a 2020.

O texto traz inicialmente uma contextualização histórica da EJA. Em seguida, a discussão do Plano Nacional de Educação/2001-2010 e o Projeto de Lei nº 8.035/2010, que se encontra no Senado Federal. Por último, o debate do Sistema Nacional de Educação e a relação com a EJA: quem assume essa modalidade? Qual a relação do Sistema Nacional a EJA e o direito à educação?

## Contextualização

Reconhecer que a educação brasileira, em todos os seus níveis e modalidades, faz parte de um contexto mais amplo, significa compreendê-la, conforme Frigotto (2010, p. 25), "como constituída e constituinte de um projeto, situado em uma sociedade cindida em classes, frações de classes e grupos sociais desiguais e com marcas históricas específicas". Em outras palavras, a educação se estabelece historicamente nas relações de poder presentes nessa sociedade complexa e contraditória.

Nesse campo de disputa, a proposta de um Plano Nacional de Educação tem o objetivo de estabelecer condições básicas para que o direito à educação seja assegurado. A história da educação brasileira sempre esteve envolvida com a temática do direito à alfabetização, bem como com o desafio da inclusão na educação básica como um todo. Na argumentação da professora Jane Paiva (2008)[2], "a negação e a exclusão de jovens e adultos do direito, desde a infância do tempo escolar e do tempo de ser criança, é também uma premissa para pensar o direito à educação como uma condição de cidadania."

Embora o conceito cidadania tenha sido empregado essencialmente no sentido liberal-burguês, cidadania e direito são aqui entendidos como um enfrentamento em relação às profundas desigualdades existentes no Brasil. Conforme afirma Frigotto (2010), retomando Celso Furtado, o

Brasil vive uma dualidade: constituir-se enquanto nação onde os sujeitos de direito possam gerar suas próprias existências, ou a subsistência do projeto de subordinação e dependência da hegemonia do capital.

Conforme aborda Moll (2010), no que tange ao debate do direito, a inserção de milhões de jovens e adultos tem como condição primeira a escolarização básica obrigatória, pública, gratuita e de qualidade, integrada à formação para o trabalho, na perspectiva dos vários conhecimentos complexos que possibilitem ao trabalhador condição de dirigente e não de dominado pelo mundo do capital.

Importante analisar que a constituição da modalidade denominada Educação de Jovens e Adultos – EJA – acontece em virtude das condições econômicas e sociais desiguais impostas à maioria da população brasileira, bem como das vulneráveis políticas públicas destinadas à educação que produziram um enorme contingente de analfabetos, cerca de 14 milhões (IBGE/PNAD/2009), que se soma com aproximadamente 101 milhões de brasileiros, acima de 18 anos, que não terminaram a educação básica (IBGE/PNAD/2009).

Esses sujeitos vivem à margem dos domínios dos conhecimentos sistematizados historicamente, bem como dos bens econômicos e sociais indispensáveis para a formação humana. A EJA tem a responsabilidade de ofertar escolarização formal para jovens e adultos, mas também atender ao público de idosos que esperam uma formação que lhes possibilitem momentos de encontro, diálogo e conhecimento que, mesmo sem uma conexão com o trabalho ou com fatores financeiros imediatos, possam contribuir para a qualidade da existência desses sujeitos, isto é, a educação denominada "ao longo da vida".

O movimento em defesa da educação como direito, por volta da década de 1980, se juntou às demais reivindicações pela democracia e direitos sociais. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a apontar um avanço significativo no âmbito dos direitos sociais. Conforme Dourado (2011, p. 23), a Constituição de 1988:

> "traz novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados, incluindo os municípios (art.18), bem como o reforço ao federalismo, através da regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre União e os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 23 – EC 53/2006), e, ainda, uma concepção de administração pública direta e indireta marcada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros (art. 37)"

No contexto educacional, os capítulos de 205 a 214 ressaltam a educação como direito social de todos e dever do Estado e da família. Aponta os princípios da igualdade, liberdade e gratuidade resguardado ao processo da aprendizagem e, ainda, obrigatoriedade dos 4 aos 17anos. No campo da EJA, o artigo 208 assevera:

> "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio

> gratuito; (...) VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (...) (BRASIL, 1988).

Os incisos do artigo 208, destacados acima, reconhecem um público que até então não fazia parte da pauta oficial da política educacional brasileira, mas era pauta permanente dos movimentos sociais que sempre tiveram como princípio educação de forma gratuita e de qualidade para todos. Ainda no campo das leis, a Lei de Diretrizes e Base da Educação, 9394/96, confirma a EJA como modalidade de educação básica, bem como reafirma o direito de os jovens e adultos trabalhadores terem acesso à educação básica dentro de suas condições e especificidades.

Antes da referida legislação, EJA era sinônimo de supletivo, tipo de ensino regulamentado por meio da Lei nº 5.692/71, capítulo IV. Também era referência o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), estabelecido em 1967 e desenvolvido por meio de convênios com estados e municípios com a pretensão de extirpar o analfabetismo em 10 anos. Sobreviveu até 1985 sem concluir seu principal objetivo. Conforme Machado e Grossi Junior (2009, p. 6):

> De fato, essas duas experiências educacionais marcaram profundamente o atendimento a jovens e adultos, principalmente no que se refere aos seus aspectos negativos. A Lei 5379, de 1967, que criou o Mobral, e a Lei 5692, de 1971, que oficializou o ensino supletivo, ambas do período da ditadura militar, tiveram forte influência na educação para jovens e adultos, deixando o estigma, difícil de ser superado, da oferta compensatória e aligeirada de escolarização.

A Constituição de 1988 e a LDB de 1996 são consideradas significativos avanços, apesar da restrição inicial no âmbito jurídico, no entanto, sendo objeto de tensão na busca da consolidação no campo das políticas públicas. Cabe ressaltar mais um documento relevante que reconhece a especificidade da modalidade em discussão, a saber, o Parecer do Conselho Nacional de Educação e da Câmara de Educação Básica – CNE/CEB nº 11/2000. Referido Parecer foi uma ferramenta que serviu de orientação à Resolução CNE/CEB nº 1, de 05 de julho de 2000. Essa Resolução estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para educação de Jovens e Adultos. São normas que apontam objetivos e metas a serem perseguidas em cada curso. Nesse sentido, a escola deve desenvolver os conteúdos tomando como referência seus contextos, regiões, sujeitos e demais aspectos sociais importantes em que está inserida.

Com a promulgação das Diretrizes Curriculares Nacionais, uma nova dimensão é cultivada no sentido de perceber o público dessa modalidade não como sujeitos desqualificados ou de cultura parca, mas passa-se a reconhecer a diversidade cultural e regional dos sujeitos trabalhadores, os quais carregam a cultura fundamentada na oralidade e o "saber da experiência feito"(FREIRE, 2004, p.29).

A referida Diretriz (BRASIL, 2000) passou a valorizar as especificidades de tempo e espaço para seus educandos; o tratamento presencial dos conteúdos curriculares; a importância em diferenciar as faixas etárias – jovens e adultos, além da elaboração de projetos pedagógicos próprios do período noturno.

As Diretrizes também reafirmam a EJA como trazendo os princípios de reparação e equidade em detrimento a ideia de compensação. Regulamentou-se também a realização dos exames, oferecendo Ensino Fundamental aos maiores de 15 anos, bem como o Ensino Médio aos maiores de 18 anos.

Estabelecida essa contextualização histórica da EJA interposta na dimensão política, social e jurídica, passa-se a considerar a educação de jovens e adultos e sua inserção no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE).

# PNE/2001-2010/2011-2020 e a Educação de Jovens e Adultos

Conforme disposição da Constituição Federal de 1988, cabe ao Congresso Nacional a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, nos termos do Art. 48, inciso IV (BRASIL, 1988). A referida Lei Maior foi a responsável por afirmar o Plano Nacional de Educação como o articulador e o agente do desenvolvimento da educação em seus vários níveis. Conforme o Art. 211 e validação das Emendas Constitucionais 14/1996, 53/2006 e 59/2009, "define que os entes federados organizarão em regime de colaboração em seus sistemas de ensino". O Art. 214, Constituição Federal/88, acoplado a Emenda Constitucional 59/09 estabelece:

> o plano Nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988 – EC 59/2009)

Nesse processo da tessitura do PNE a EJA foi incluída no referido Plano, aprovado e sancionado em 9 de janeiro de 2001, pelo governo Federal. Conforme Machado e Grossi Junior (2009, p. 3)

> O Plano Nacional de Educação (PNE) atual entrou em vigor em 09 de janeiro de 2001, data da publicação da Lei nº 10.172, que o aprova, após um longo processo de debate nacional que resultou na apresentação de duas propostas ao Congresso Nacional, uma enviada pelas entidades da sociedade civil e outra pelo Ministério da Educação[1]. Este Plano, o primeiro discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, abrange a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, o Ensino Superior, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Tecnológica e Formação Profissional, a Educação Indígena, a Formação e Valorização do Magistério, o Financiamento e a Gestão.

Conforme determinação constitucional, foi referendado como um dos objetivos desse PNE a integração de ações do poder público que conduzam à erradicação do analfabetismo, Art. 214, inciso I, abordando a enorme empreitada que exige ampla mobilização de recursos humanos e financeiros, tanto do governo federal como de toda sociedade.

O Plano estabelecia que a Educação de Jovens e Adultos deveria ofertar no mínimo uma formação

equivalente às oito séries do Ensino Fundamental e reconhecia a necessária produção de materiais didáticos e técnicas pedagógicas apropriadas, bem assim da especialização dos professores.

Esse referido Plano Nacional dentre as metas para EJA é possível destacar:

> Criação de programas com finalidade de alfabetizar dez milhões de jovens e adultos; em cinco anos e, até o final da década, a superação dos índices de analfabetismo; garantia da oferta, em cinco anos, de EJA equivalente às quatro séries iniciais do Ensino Fundamental para 50% da população de 15 anos e mais, que não tenha atingido esse nível de escolaridade; inclusão, a partir da aprovação do PNE, da EJA nas formas de financiamento da Educação Básica (BRASIL, 2001).

Nos termos indicados acima, apesar do PNE estabelecer metas para o atendimento ao público jovem, adulto e idoso, dados estatísticos têm demonstrado que ainda é significativo o número de pessoas excluídas dos processos de escolarização. Conforme afirma Gracindo (2011, p. 138):

> Apesar de inúmeras campanhas e movimentos sociais voltados para a erradicação do analfabetismo no Brasil e da queda de 1,8% na taxa relativa a esse fenômeno, ocorrida de 2004 a 2009, dados do IBGE/PNAD (2009) indicam que 9,7% dos 162.807.000 de residentes no Brasil com mais de 10 anos de idade são analfabetos."

Quando a discussão recai sobre o analfabetismo funcional, os dados são ainda mais alarmantes. Conforme a pesquisa do IBGE, PNAD/2009, o Brasil convive com 20,3% de analfabetos funcionais[3]. O que significa dizer que a meta idealizada no PNE/2001-2010, de erradicação do analfabetismo, ficou longe, sobretudo quando se pensa no direito individual do cidadão em obter formação de qualidade por inteiro e não pela metade.

Outra discussão importante para essa modalidade refere-se ao tempo de estudo da população brasileira, principalmente com um olhar voltado para as disparidades raciais e regionais brasileiras. Assinala Gracindo (2011, p. 140),

> a) o Nordeste possui quase dois anos de escolaridade a menos que o Sudeste; b) o campo tem quase quatro anos a menos de escolaridade; c) os negros têm 1,7 ano de escolaridade inferior aos brancos; d) os menores de 30 anos possuem escolaridade de 3,2 anos superior que os acima dessa idade.

No que diz respeito à formação escolar completa dos jovens e adultos, para além da alfabetização, conforme Inep/MEC-2009, 4.661.332 são atendidos no sistema educacional, destes, 88,45% estão nas cidades, 66% estão no ensino fundamental e 34% cursam o ensino médio.

Em uma pesquisa Inep/MEC, de 2007 a 2009, referente às matriculas na educação básica na modalidade de EJA em 2007, encontravam-se matriculados 4.985.338, em 2008 caiu para 4.945.424, e 2009, para 4.287.234. Os números estão dizendo do ensino fundamental e médio. Quando se observa somente o ensino médio, o número na queda da matrícula é mais alarmante ainda. Em 2009, soma-se 1.427.004 de matriculas somente no ensino médio em todo o Brasil. Os

dados merecem reflexão, pois o que se percebe é uma descontinuidade no processo formativo e a distância dos jovens e adultos na conclusão da educação básica.

É sabido que desde a primeira gestão do governo Lula a EJA recebeu um olhar diferenciado. Um exemplo dessa afirmação foi a política de financiamento da educação que passou a inserir EJA na previsão de recursos, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb[4], Lei 11.494/2007, que cria o referido fundo em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério – Fundef. Embora o impacto do Fundeb para EJA[5] ainda seja questionável, pois não se alcançou a ampliação da demanda e as várias formas aligeiradas de ações e programas continuam sendo difundidas e divulgadas, inclusive, pelo próprio governo federal, considerou-se um significativo avanço o fato da inclusão da EJA no referido financiamento.

Diante desse contexto e com a intensa participação do movimento em defesa da EJA[6], a Conferência Nacional de Educação – CONAE/2010 estabelece diretrizes gerais na expectativa de constituir as políticas de EJA que:

> – deverão ainda considerar as seguintes dimensões: intersetorialidade, controle social, concepções de EJA, formação de educadores/as, aspectos didático pedagógicos, gestão pública e dados da EJA; – consolidar uma política de educação de jovens, adultos (EJA) e idosos/as, concretizada na garantia da formação integral, da alfabetização e das demais etapas de escolarização, ao longo da vida, inclusive para aqueles/as em situação de privação de liberdade. – adote a idade mínima de 18 anos para exames de EJA, garantindo que o atendimento de adolescentes de 15 a 17 anos seja de responsabilidade e obrigatoriedade de oferta na rede regular de ensino, com adoção de práticas concernentes a essa faixa etária, bem como a possibilidade de aceleração de aprendizagem e a inclusão de profissionalização para esse grupo social. (DOCUMENTO FINAL CONAE/ 2010)

Depois da longa e tensa discussão travada na CONAE com todas as disputas de poder, mas, sobretudo, a expressiva participação da sociedade brasileira em um movimento de construção do Plano Nacional da Educação brasileira, em dezembro de 2010, enviou-se ao Congresso Nacional um Projeto de Lei de nº 8.035/2010, que após muitas discussões e mobilizações da sociedade civil, hoje se encontra na última instância do legislativo, o Senado Federal, para enfim se tornar o Plano Nacional de Educação de 2011 a 2020.

No campo da EJA, as Diretrizes do PNE – 2011/2020 assinala alguns itens que estão diretamente ligados a essa modalidade como, por exemplo, o fim do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, além da formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do país. Essas diretrizes são desafios imprescindíveis para assegurar o direito à educação dos jovens e adultos. Conforme Machado (2011, p. 1):

> O Brasil concluiu a primeira década do novo século com um desafio ainda por superar: a

> baixa escolarização de sua população em geral e, em especial, das pessoas jovens e adultas. O tamanho deste desafio, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE/Pnad 2009) está, principalmente, entre os 134.985.990 brasileiros que possuem 18 anos e mais, representando 70% de toda a população. Destes jovens, adultos e idosos, 13.952.579 não são alfabetizados e apenas 12.655.985 encontram-se matriculados em algum nível ou modalidade de ensino.

É a partir desse contexto que se percebe a importância da mobilização da sociedade civil e dos movimentos específicos da EJA para que sejam efetivadas as metas de número 9 e 10, as quais trazem uma configuração pertinente à EJA:

> Meta 9 – Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar[7], até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional. Meta 10 – Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional dos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio. (PL 8.035/2010 – Anexo I)

As cinco estratégias estabelecidas para viabilizar a Meta 9, traz a discussão da oferta gratuita na expectativa de assegurar "a todos que não tiveram acesso à educação básica na idade própria"; fazer "ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica"; possibilitar condições de continuidade de formação no ensino fundamental "aos egressos de programas de alfabetização e garantir o acesso a exames de reclassificação e de certificação da aprendizagem"; "promover chamadas públicas regulares para EJA e avaliação de alfabetização por meio de exames específicos, que permitam aferição do grau de analfabetismo de jovens e adultos com mais de 15 anos de idade"; na perspectiva da intersetoralidade "articulação com a área da saúde, programa nacional de atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos para estudantes da EJA". (PL 8.035/2010 – Anexo I).

Compreende-se que essa Meta trata-se de um grande desafio ao poder público em todas as esferas, federal, estadual e municipal, pois o público que na sua maioria compõe o índice dos analfabetos apresenta grande dificuldade em retomar a formação ou iniciá-la em uma faixa etária mais avançada. Por outro lado, conforme Moll (20120, p. 131) "a ampliação de oportunidades educativas pode colaborar para o enfrentamento das profundas desigualdades existentes no Brasil, bem como para valorização da diversidade social e cultural que nos caracteriza e enriquece como nação."

As oito estratégias estabelecidas para concretizar a Meta 10, dizem respeito à manutenção de programas nacionais que estimulem a conclusão do ensino fundamental articulado à formação profissional; preocupação com a "elevação de escolaridade do trabalhador"; criar possibilidade de "cursos planejados" para atenderem a demanda dos estudantes trabalhadores, "inclusive na modalidade de educação à distância"; reestruturação da rede física das escolas na perspectiva do atendimento ao público de EJA para que possam obter a formação da educação básica integrada à educação profissional; possibilitar condições para construção de "material didático, o

desenvolvimento de currículos e metodologias específicas para avaliação e a formação específica dos docentes"; incentivar a oferta pública "em regime de colaboração e com o apoio das entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical"; "institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante" na expectativa de contribuir não somente ao acesso, bem como a continuidade e conclusão com sucesso da formação integrada; "fomentar a diversificação curricular do ensino médio para jovens e adultos," resguardando toda a especificidade do mundo do trabalho com as práticas, laboratórios, relação teoria e prática e "formação continuada de professores". (PL 8.035/2010 – Anexo I).

Na educação de jovens e adultos, a discussão do mundo do trabalho tem sido, historicamente, relegada ao segundo plano, dessa forma, é de fundamental importância inseri-la nesse debate, sobretudo no atual contexto em que programas e projetos reconhecem a importância da formação integral dos trabalhadores.

Na argumentação de Ciavatta (2009, p.19), "O trabalho sempre foi uma atividade separada da atividade da escola- o primeiro, próprio do mundo do fazer e da servidão; a segunda, próprio do mundo do saber". Como dois universos apartados eles têm sido a marca tradicional na sociedade ocidental.

As metas com configurações mais gerais, mas que também apresentam pertinência direta com a EJA, as Metas 3 e 8, trazem a ideia de universalizar o atendimento escolar para toda população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa de matrícula no ensino médio para 85%, nesta faixa etária, elevar a escolaridade da população de 18 a 24 anos de modo à alcançar 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.

Gracindo (2011) argumenta que para o cumprimento dessas metas faz-se necessário o cumprimento de duas ações. A primeira diz respeito à qualidade necessária para atender os adolescentes de 15 a 17 anos, na expectativa de que eles tenham acesso e sintam-se sujeitos do processo de formação e queiram continuar e concluir com sucesso sua formação. A segunda ação afirma, a autora, a necessidade de corrigir o fluxo dos estudantes que se encontram no ensino fundamental.

As Metas 15, 16, 17 e 18 apresentam a possibilidade de assegurar aos professores a formação específica não somente nas licenciaturas, mas também em nível de pós-graduação. A valorização do magistério público da educação básica com objetivo de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de 11 anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente. E por último garantir a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

A Meta 19 assinala a perspectiva da gestão escolar e assegura essa condição a partir de lei específica a ser constituída nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Embora a citada Meta deixe claro a participação da comunidade escolar, em nenhum momento, nem mesmo nas estratégias, citam a perspectiva da eleição, no entanto, já é possível perceber em alguns Estados essa prática democrática. Quanto à questão do vínculo aos critérios técnicos de mérito e

desempenho, a estratégia dessa Meta aponta para a aplicação de "prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para provimento dos cargos de diretores escolares" (PL 8.035/2010 – Anexo I).

A Meta 19 e a estratégia citada acima apontam a ideia de prova nacional, quando as realidades das instituições escolares são diversas tendo em vista a heterogeneidade das regiões do país. Talvez uma prova nacional não consiga obter a dimensão necessária na construção de critérios objetivos para inserção ao cargo de diretores.

Na opinião de Gracindo (2011, p. 145) "seria interessante que a meta identificasse a possibilidade de desenvolvimento de cursos específicos que permitissem a aquisição dos critérios técnicos necessários à gestão escolar", percebe-se nessa argumentação uma possibilidade mais coerente com a concepção democrática de gestão escolar[8], desde que esses cursos tivessem a preocupação de levar em conta as realidades específicas das comunidades escolares, bem como as opiniões dos sujeitos das referidas comunidades.

Por último, a Meta 20 traz a discussão do financiamento da educação. Essa com certeza foi a meta mais polêmica e a responsável pelas muitas mobilizações, as quais uniram estudantes, professores e gestores que ocuparam o plenário da Comissão Especial do PL 8.035/2010 no dia 26 de junho de 2012 e terminaram por alterar o texto do relatório. No texto anterior apontava a ampliação "progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país." (PL 8.035/2010 – Anexo I). O texto aprovado alterou-se para: "ampliar o investimento público em educação pública de forma atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, equivalente a 10% do PIB ao final do decênio." Importante esclarecer que a reivindicação dos 10% do PIB sempre esteve na pauta dos movimentos em defesa da educação, aliás, essa era uma demanda para agora, mas que no campo da disputa social e política só foi possível assegurar para daqui a 10 anos.

# A EJA e o Sistema Nacional de Educação

A discussão do Sistema Nacional de Educação (SNE) é marca frequente nos debates nacionais, sobretudo nos períodos de constituições de novas diretrizes e planos nacionais da educação. Na CONAE de 2010 o debate foi suscitado pelo próprio governo federal, impulsionado pelas mobilizações que já sinalizavam a importância do SNE como possiblidade de envolver os entes federados na responsabilidade com o direito da educação pública e de qualidade para todos os brasileiros.

No que concerne à EJA, a constituição do SNE poderá traduzir-se na contribuição da solução de um dilema antigo, a saber, quem assume de fato a modalidade? A responsabilidade com analfabetismo é de quem? E com o índice dos trabalhadores que não concluíram a educação básica? Historicamente as responsabilidades têm sido assumidas por aqueles gestores que reconhecem o público dessa modalidade como sujeitos de direitos.

Importante dizer que os movimentos em defesa da EJA têm contribuído para que os gestores municipais, estaduais, e até mesmo na esfera federal, tenham um olhar voltado para a EJA. Ainda assim, a referida modalidade tem convivido com a realidade de programas e não políticas públicas, o que termina por reforçar a ideia de que essa modalidade é menos importante do que outras no campo educacional. Na argumentação de Machado (2011), atualmente ampliou-se as oportunidades de escolarização para EJA, inclusive, na perspectiva da integração com a educação profissional, mas ainda assim a referida modalidade continua em uma condição marginal.

> As ações aqui analisadas resultam de indução do governo federal, através de repasses via transferência direta aos entes federados. Esse fomento pela via de programas que apoiam ações de alfabetização e EJA está sujeito a atrasos e dificuldades nos trâmites burocráticos entre o ministério e as instituições parceiras. Por isso, não são ações que se incorporam facilmente na rotina diária das instituições, causando a paralisação das ofertas de atendimento quando falta o recurso federal. Este fato contribui para a perpetuação da ideia de que ações voltadas à escolarização de jovens e adultos são sempre temporárias e descontínuas. (MACHADO, 2011, p. 16)

Nesse sentido, o que se percebe é que a instituição de um SNE vai para além da esfera educacional, o que reforça a discussão da educação como campo de disputa hegemônica, advinda do jogo dos poderes da sociedade civil e política. Tomando a concepção gramsciana de Estado ampliado, Dourado (2006), argumenta que é necessário perceber que se concretiza no tensionamento entre a base material e a superestrutura. Em sua opinião é fundamental para analisar as características que o Estado capitalista incorpora e, dessa forma, revela a sua complexidade.

No campo da EJA, o que se tem assistido é a realização de ajustes na organização educacional por meio de programas e formações sem continuidade, bem assim a clara dificuldade em estabelecer uma organização única em que haja, de fato, uma articulação em todo o país em que os entes federados assumam suas responsabilidades com a Educação de Jovens e Adultos.

A expectativa é a de que com aprovação do PL nº 8.035/2010, e com ele a política nacional e a organização para constituição dos Planos Estaduais e Municipais, a EJA seja reconhecida em sua especificidade, já assegurada na legislação brasileira. Esse desafio precisa ser assumido pela coordenação nacional da política educacional, mas é imprescindível o empenho de toda sociedade no sentido de assegurar o direito à educação a todos os brasileiros.

## Algumas considerações

Com a análise do PNE/2001-2010, no que concerne à EJA, os dados e análises indicados neste estudo apontam o não cumprimento das metas previstas, principalmente no que diz respeito à alfabetização e ao aumento das matrículas em EJA. As ações desenvolvidas assinalaram as muitas dificuldades em concretizar uma política nacional para solucionar, ou pelo menos alterar de forma impactante, os índices de analfabetismo, bem como a inserção e a continuidade, com êxito, dos jovens e adultos na educação básica.

O Projeto de Lei nº 8.035/2010, ao estabelecer suas 20 metas, apresenta duas que estão diretamente ligadas a EJA e, ainda, oito que, mesmo de forma indireta, também exercem parâmetros para a modalidade. Na análise das estratégias é possível verificar ações que trazem a preocupação de cumprir as metas, embora ainda seja marcada pela manutenção de programas.

Por outro lado, o referido Projeto, se devidamente aprovado e, posteriormente, com a mobilização dos segmentos sociais envolvidos no sentido da construção dos Planos Estaduais e Municipais, será possível consolidar uma política nacional e, assim, possibilitar, de fato, a constituição de um Sistema Nacional de Educação, o qual poderá assegurar a integração, mesmo diante da realidade de um país continental e heterogêneo.

As dificuldades enfrentadas para consolidar o atendimento à EJA são muitas, entre elas, conquistar os ex-alunos para retornarem às escolas, bem como propiciar espaços constituídos especialmente para atender a essa modalidade, tendo em vista suas especificidades e, ainda, conseguir com que esse público continue sua formação para conclusão da educação básica com sucesso. A expectativa de um Plano Nacional de Educação que responsabilize as esferas Federal, Estadual e Municipal no sentido de cumprirem seu papel na consolidação de uma política nacional para EJA é o que move os movimentos em defesa da EJA e da educação pública de qualidade para todos os cidadãos desse país.

# Referências bibliográficas


BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, versão atualizada em 2008.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. 2009.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar.** 2009.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto 1971 – Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1971.

_____.**Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de educação Básica**. Parecer nº 11, de 10 de maio de 2000a**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: http://www.cne.gov.br. Acesso em 2 nov. 2012.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de educação Básica. **Resolução nº 1, de 5 de julho de 2000b**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: http://www.cne.gov.br. Acesso em 2 nov. 2012.

CIAVATTA, Maria. Mediações históricas de trabalho e educação – Gênese e disputas na formação dos trabalhadores (Rio de Janeiro, 1930-60). Rio de Janeiro: Lamparina, CNPQ, Faperj, 2009.

DOURADO, Luiz F. Plano Nacional de Educação como Política de Estado: Antecedentes Históricos, Avaliação e Perspectivas. In: DOURADO, Luiz F. (org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 17-59.

_____. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Ed., 2006.

Documento final da CONAE/2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento. Acesso em 2 de nov. de 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline e colaboradores (org.). Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: Desafios, Tensões e Possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 26-41.

GRACINDO, Regina V. Educação de Jovens e Adultos e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz F. (org.). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011, p. 138-153.

MACHADO, Maria Margarida. Formação de professores para EJA: uma perspectiva de mudança. In: *Revista Retratos da Escola*: Formação de professores: impasses e perspectivas. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 2, n. 2/3, jan. a dez. de 2008.

_____ & GROSSI JÙNIOR. A Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação e nos Planos Estaduais de Educação. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/249b.pdf. Acesso em: 2 de nov. de 2012.

_____. A Educação de Jovens e Adultos no Século XXI – Da Alfabetização ao Ensino Profissional. In: Revista Interação, Goiânia, v. 36, n. 2, p. 393-412, jul./dez. 2011.

MOLL, Jaqueline. PROEJA e democratização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline e colaboradores (org.). Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo: Desafios, Tensões e Possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 131-138.

PAIVA, Jane. Conferência de Abertura: Educação como Direito – I Seminário de pesquisa: Desafios de Integração entre na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, 2008. (Relatório)

I Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília-UNB. claudia.bcosta@ig.com.br

1 Texto construído e destinado ao IV Seminário de Educação Brasileira – Eixo 9 – Sociedade Civil e controle social: direito à educação no sistema nacional de Educação.

2 Conferência de abertura do I Seminário de pesquisa: Desafios da Integração entre educação de jovens e adultos e educação profissional, Goiânia-GO, 2008.

3 De acordo com o IBGE, é considerada analfabeta funcional a pessoa com 15 ou mais anos de idade e com menos de quatro anos de estudo completo. Em geral, ele lê e escreve frases simples, mas não consegue, por exemplo, interpretar textos.

4 O Fundeb foi constituído e fundamentado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, e por bases legais específicas a Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro de 2006, a Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006 e a Lei 11.494/2007.

5 Atualmente o valor custo aluno é de 0,8.

6 Conforme Machado (2008, p. 169) "A marca inicial do movimento social pode ser identificada na criação dos Fóruns de EJA desde 1996, quando se realizaram diversos encontros estaduais, regionais e nacional para discutir o campo da EJA e produzir um documento nacional, que seria apresentado na V Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada em 1997, em Hamburgo, Alemanha." O movimento dos Fóruns está presente em todos os estados do Brasil, bem como no DF, e tem buscado contribuir tanto nos movimentos reivindicatórios, quanto na formação dos educadores de EJA.

7 Esse termo merece reflexão à medida que reforça o senso comum da responsabilidade individual por ser ou não alfabetizado. Conforme Machado (2011 – Mesa de abertura do XII Encontro Nacional da Educação de Jovens e Adultos – XII ENEJA) a partir da leitura de Freire "a concepção na melhor das hipóteses, ingênua do analfabetismo o encara ora como "uma erva daninha" – daí a expressão corrente "erradicação do analfabetismo" – ora como "enfermidade" que passa de um a outro quase por contágio, ora como uma "chaga" deprimente a ser "curada" e cujos índices, estampadas nas estatísticas de organismos internacionais dizem mal dos níveis de civilização de certas sociedades. Mas ainda, o analfabetismo aparece também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da "incapacidade" do povo, de sua "pouca inteligência" de sua

"proverbial preguiça" (FREIRE, 1981, p. 13) http://forumeja.org.br/node/2390

8 Conforme Dourado (2003, p. 20) "a gestão democrática implica um processo de participação coletiva e, desse modo, a sua efetivação na escola pressupõe a criação de instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do projeto político-pedagógico e na definição e acompanhamento da aplicação dos recursos recebidos pela escola."

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Direito à educação e situação de rua: conceitos inconciliáveis?[1]

**Kaline Ferreira Monteiro**[I]

De acordo com Cury (2000), declarar direitos é um recurso político-pedagógico que expressa um modo de conceber as relações sociais dentro de um país. O Direito à Educação é estabelecido na Constituição Federal – CF, no seu artigo 6º, sobre os direitos sociais:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A perspectiva da infância e da adolescência como sujeito de direitos é construída com base também na CF, no seguinte artigo:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Coordenação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, conjuntamente com organizações atuantes na causa da infância e da adolescência, fomentaram a inclusão do artigo 227 da CF. E então, a partir desse artigo, em 1990, aprova-se o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, rompendo com a mentalidade do "menor". A lei adota a Proteção Integral, com base na doutrina integral da Organização das Nações Unidas – ONU, em substituição do adjetivo 'menor', considerando dois novos sujeitos de direitos: criança e adolescentes.

O ECA é consoante à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 20/11/1989. A Convenção dos Direitos da Criança não é apenas uma declaração de princípios gerais; quando ratificada, representa um vínculo jurídico para os Estados que a ela aderem, os quais devem adequar às normas de Direito interno às da Convenção, para a promoção e proteção eficaz dos direitos e Liberdades nela consagrados.[2]

No capítulo IV do ECA, intitulado "Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer", são apontados os direitos e deveres do cidadão em formação, especialmente no artigo 53:

> Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:
>
> I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
>
> II – direito de ser respeitado por seus educadores;
>
> III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
>
> IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;
>
> V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.
>
> Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Crianças e adolescentes em situação de rua são o resultado de um longo processo de enfraquecimento dos laços afetivos com as figuras familiares mais próximas, o que é certamente agravado pela não participação de outras instituições nessa formação, como a rede social. E ainda, essa situação de rua priva essas crianças e adolescentes por determinados períodos do convívio com um ambiente de referência em que as relações interpessoais sejam afetivas, estáveis e de confiança (Yunes, 2001).

Nesta pesquisa observamos como a Escola de Meninos e Meninas do Parque – EMMP proporciona às crianças e aos adolescentes, em situação de rua, um ambiente escolar favorável à aprendizagem, e como a escola atende às sensibilidades dessa demanda específica.

Pretendemos perceber de que maneira o Projeto Político Pedagógico – PPP da EMMP incorpora as características das crianças e adolescentes em situação de rua na sua proposta, viabilizando o processo de ensino-aprendizagem e contemplando ao mesmo tempo as especificidades dessa população.[3]

O pressuposto inicial de pesquisa afirma que a educação formal constitui um direito social assegurado pela CF e pelo ECA, porém a escola deve fazer-se acessível e atrativa àqueles que estão em situação de rua, passando grande parte do seu tempo ociosa, sem nenhuma atividade específica.

Observado o seu baixo Ideb[4], constando como Escola do Parque da Cidade com IDEB observado em 2009 de 1,9, sendo que o Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece como meta, que em 2022 o Ideb do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos.

# Sobre a pesquisa realizada

O estudo consistiu numa pesquisa qualitativa exploratória, que teve o objetivo de entender como o PPP da EMMP é construído para receber crianças e adolescentes em situação de rua, procurando verificar se existem mecanismos de convencimento ou outro atrativo. No intuito analisar determinada conjuntura, ter a maior quantidade de dados possíveis e ter confirmada a sua veracidade, escolheu-se o estudo de caso como estratégia metodológica.

Para obter a autorização a fim de iniciar a pesquisa dentro da EMMP, fez-se necessário ir até a Diretoria Regional de Ensino do Plano Piloto e Cruzeiro, onde foi entregue uma Carta de Apresentação especificando o objetivo para obter autorização de visita e entrevista.

As técnicas utilizadas foram três: a análise documental, a observação do campo e as entrevistas semi-estruturadas.

A análise documental justifica-se por ser uma técnica que possibilita a reunião e interpretação do maior número de informações. Com fontes documentais e dados escritos é possível fazer uma reconstrução histórica e analisar criticamente as informações reunidas. Foi feita uma busca intensiva de documentos e materiais que forneçam informações sobre a EMMP, e, principalmente, o seu PPP, documento esse construído pela escola, visando a planejar o seu ano de trabalho. Buscam-se ainda documentos vinculados à instituição, missão e organograma institucional.

A observação foi feita no contexto das Assembléias realizadas na escola, cerca de 10 visitas para observação. Sempre com o olhar atento e guiado pela hipótese de pesquisa, de que a EMMP e seu PPP viabilizassem o processo de ensino aprendizagem das crianças e adolescentes em situação de rua e contemplassem as sensibilidades dessa população, reconhecendo suas peculiaridades e necessidades trazidas para o ambiente escolar. Foram utilizadas notas descritivas e notas analíticas.

As entrevistas semi-estruturadas foram a forma de obter a fala dos atores sociais envolvidos, o que possibilitou substanciar suas considerações e entender como o PPP é percebido pelos profissionais. A técnica possui como vantagem a maleabilidade, permitindo uma abordagem mais profunda sobre determinados assuntos e maior interação entre o entrevistador e o entrevistado.

A escola dispõe de 31 profissionais, desde a direção até os profissionais da limpeza. Foram escolhidos 7 profissionais da EMMP, excetuando os profissionais do corpo administrativo pedagógico (coordenação / direção), visando a entrevistar somente os executores do PPP, e não os seus formuladores. Os responsáveis pela escola devem elaborar e enviar o documento no prazo estabelecido pela SEEDF, logo entenderiam e explicariam qualquer indagação sobre o PPP.

O quantitativo de entrevistas ficou estabelecido conforme a disponibilidade dos profissionais da instituição para participação na pesquisa, respeitando o direito de não participação dos demais profissionais, que não se dispuseram para tal atividade.

O processo de entrevistas aconteceu em Maio e Junho de 2011, quando os sete participantes atuantes na EMMP foram convidados a responder, individualmente, ao roteiro de entrevista semi-estruturado.

Foram realizadas as entrevistas, todas com profissionais com 5 anos de atuação ou mais naquela instituição de ensino, garantindo assim, seu considerável conhecimento sobre a escola e a realização das atividades e processos.

Cada participante assinou um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, onde ficou clara sua participação na pesquisa e consta, sua autorização para o uso das informações coletadas, sempre prezando o sigilo e garantindo ao participante a autonomia de esclarecer dúvidas ou de até mesmo, desistir da entrevista. Cada entrevista foi composta por 24 questões orientadoras, sendo abertas e fechadas. As perguntas foram feitas conforme o interlocutor, em 2 níveis: vocabulário e sofisticação do discurso e o tipo de conteúdo indagado, pois a partir da análise documental anterior, surgiram interrogações a serem respondidas por diferentes membros da escola.

O ambiente para a realização das entrevistas, sempre muito agitados devido à própria dinâmica da escola, dificultou a realização dessa etapa do trabalho, no que tange a concentração do entrevistado e o foco naquele momento de questionamento. Uma escola onde os alunos e profissionais compartilham praticamente todos os espaços, é difícil contar com um local silencioso e isento das influências externas para que a entrevista aconteça da maneira mais apropriada possível.

# Entendendo a escola

Em 1991 em Brasília, o Projeto de escolarização para crianças, adolescentes e jovens adultos foi iniciado no Espaço Físico Ação Social do Planalto, localizado na 615 Sul, Asa Sul, funcionando somente de março à dezembro desse mesmo ano. No ano seguinte, no mês de janeiro, esse projeto passou a ser desenvolvido na unidade do "Gran Circo Lar", pela ação conjunta da Secretaria de Educação, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Ação Comunitária e de Segurança Pública, onde desde então, a Secretaria de Educação assume a Coordenação Pedagógica do projeto e a escolarização das crianças e adolescentes que ali integravam. Havia nesse processo o desenvolvimento de muitos talentos, mas faltava à formação acadêmica necessária para o mundo do trabalho, a educação formal. O desejo de que aquele projeto se expandisse surgiu dos próprios alunos, que sentiram a necessidades de que aquele espaço fosse além do momento lúdico e tivesse a importância que a instituição escolar possui.

No início do ano letivo de 1995, a unidade "Gran Circo Lar" foi fechada, surgindo assim à necessidade de encontrar outro espaço para que aquele projeto de escolarização fosse desenvolvido. Constatou-se que o Parque Recreativo Dona Sarah Kubistchek, o vulgo Parque da Cidade, seria o local ideal para sua instalação. Foi feito então um acordo com a Administração de Brasília, que, entrando em contato com o Administrador do Parque da Cidade, ofereceu um prédio antigo desativado, que com o patrocínio do Shopping Conjunto Nacional, projetou e financiou as obras para que ali, futuramente, fosse instalado o Projeto de Escolarização dos Meninos e Meninas

de Rua.

No dia 18 de abril de 1995, foi inaugurada então a Escola de Meninos e Meninas do Parque – EMMP, no estacionamento 6, que desde então, está vinculada à SEEDF, e o espaço é cedido por meio de convênio com a Administração de Brasília. Segundo o Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal (2009), a EMMP tem a finalidade de oferecer ensino público gratuito e de qualidade, atendendo às especificidades dos adolescentes e jovens adultos em situação de vulnerabilidade pessoal e social, que se encontram nas ruas, e tem como objetivo geral a reinserção social do aluno por meio da construção e/ou reconstrução do conhecimento, proporcionando sua formação integral.

# Organização curricular

A escola é composta por um número variável de alunos em decorrência da grande evasão e inconstância dos corpo discente, sendo o número de matriculados, baixo. Grande parte deles não está na série que corresponderia a sua idade escolar recomendada, logo há uma flexibilização de tempo e procedimentos para o processo de escolarização. Estes alunos estão organizados por etapas e séries cujo critério é seu nível de escolarização e inserção no mundo da escola. Aos alunos menores de 15 anos é oferecido o Ensino Fundamental Regular, onde são inseridos nas séries iniciais correspondentes às fases do 1º ao 5º ano, correspondente ao turno vespertino. A partir dos 15 anos, eles encontram-se divididos: no 1º segmento estão inseridos alunos da 1ª a 4ª etapa e no 2º segmento estão inseridos da 5ª a 8ª etapa, correspondente ao turno matutino.

Ao chegar à EMMP, os alunos são inseridos na Turma de Iniciantes (Turma Beija-flor), onde se fará o acolhimento, pois geralmente há muito tempo sem contato com o ambiente escolar e esse momento visa a sua reinserção no sistema escolar. Esse ambiente de acolhida tem como objetivo perceber o nível de conhecimento do aluno, seu interesse, para então, desenvolver atividades pedagógicas voltadas a atender as especificidades desse grupo, visando encaminhamento à série correspondente e à apresentação das normas da EMMP.

Há ainda o Período Provisório, onde o aluno é encaminhado para série correspondente a sua necessidade escolar e passa a ter registros escolares enquanto espera pela sua documentação, observando desde então, a possibilidade de reinserção na família ou o encaminhamento para um abrigo. E a "Circulação de estudos", termo expresso no PPP, onde o aluno levará consigo sua documentação escolar, apontando qual ano ele será inserido nas escolas regulares, permitindo assim, a continuidade do seu processo de escolarização, caso ele volte a integrar a rede de ensino regular.

Aponta ainda, que um dos sistemas de Avaliação está em fase de mudança, pois estão em fase de experimentação de uma nova norma: Não haverá mais a suspensão, onde o aluno ficaria determinado tempo sem ir à escola. Agora está sendo implantada a "suspensão pedagógica", uma medida que o aluno cumpre na própria escola, onde ele terá que desenvolver um trabalho individualmente, podendo ser uma música, poesia, ou outra expressão artística e apresentá-la para

toda escola.

As adaptações e necessidades de qualquer escola partem da realidade vivenciada para então, com os meios disponibilizados, viabilizar uma prática pedagógica eficiente e eficaz ao corpo discente, possibilitando uma melhor aprendizagem e meios facilitadores, para que esta aconteça da melhor forma.

# Corpo docente

O quadro de profissionais envolvidos no processo educativo da EMMP é composto por 31 atores educacionais, sendo eles distribuídos nas mais diversas áreas: 12 professores; 5 profissionais compõe a direção escolar; 1 coordenadora pedagógica; 1 orientadora pedagógica, 6 profissionais de serviços auxiliares; 1 profissional na biblioteca e 3 terceirizados para serviço de conservação e limpeza.

A figura que atua mais diretamente é o professor, personagem consciente dos contrastes entre sociedade e cultura que ele representa e que os alunos representam, sendo ele o responsável por fazer a ligação entre o mundo real e o que os alunos aprendem, para que a prática educativa não seja desvinculada da realidade em que vivem, instigando nestes, o desenvolvimento de uma consciência crítica acerca da realidade de vulnerabilidade que eles vivem e visando às possibilidades de mudança.

O Núcleo de Integração – NI, composto por 2 profissionais, é o responsável pela recepção dos alunos, investiga se há alguma pendência judicial, busca a reinserção familiar. Encaminha jovens que se destaquem para os projetos parceiros, onde se consegue estágio e oportunidades no mercado de trabalho. Dentre eles uma professora com formação em Serviço Social, que atua nesse encaminhamento para os serviços necessários em outras instituições e atua nesse primeiro contato.

# As assembléias

Momentos de máximo aproveitamento visto a participação de todos, as Assembléias são as discussões das atividades da semana, o comportamento dos alunos e informes necessários. Durante a 1ª Assembléia do ano de 2011, a Supervisora Pedagógica, juntamente com as demais professoras, apresentaram as normas da EMMP. Sempre muito participativos, os alunos interferiam na fala daqueles que guiavam a Assembléia, sempre discutindo cada ponto e questionando sua validade.

Nesse movimento, é possível observar como os alunos mostram-se envolvidos com o ambiente escolar e, com bons argumentos, explicitam seus posicionamentos. O ato de ouvir e empoderar aqueles alunos com o poder da fala escutada, mostra-se um eficiente método pedagógico, pois além de gerar discussões, estimula o alunado a se expressar e buscar argumentos lógicos nas suas intervenções de defesa de ideias.

Questionamento constante é o uso do uniforme e a sua preservação. Os alunos argumentam que não

gostam de usar ou até mesmo acham desnecessário, justificando que por algumas vezes ele está sujo. Porém, professores e coordenação/direção trazem a importância daquele uniforme, reforçando sempre a questão do pertencimento àquele ambiente e a necessidade dos próprios alunos terem o cuidado com aquele material, que é de uso comum e necessitando do cuidado de quem o utiliza. Ressaltam também a importância do cuidado com o próprio corpo, visto que essas crianças, adolescentes e jovens adultos não estão inseridas num contexto familiar para orientar-lhes sobre tal, apontando sempre a importância de tomar banho, manter o uniforme limpo, enfim, valorizar-se e preservar-se.

Alunos considerados com ótimo desempenho escolar são apontados e elogiados pelo seu processo educativo de destaque, reforçando-lhes positivamente tal desempenho e sucesso nas atividades, sendo tomado como aluno-exemplo daquela semana e assim, passa a ser um provável candidato a processos seletivos de estágio ou outra atividade no mercado formal de trabalho, geralmente oferecidas para os educandos da EMMP.

Já os alunos apontados com alguma dificuldade, tanto de sala de aula, quanto no convívio social, são questionados se há alguma dificuldade ou problema que possa estar atrapalhando-o nos estudos e como poderão, conjuntamente, escola e aluno, atuar nesse entrave.

Os educandos dessa escola são integrantes do Projeto Giração[5], onde tem neste espaço, a sua referência de casa. Se durante o período da manhã estão na escola, no contra-turno estarão no projeto, onde atividades são desenvolvidas e eles têm a liberdade de ir e vir, tanto para trabalhar, quanto para o uso de drogas. A figura que eles carinhosamente possuem de mãe, é a "Tia Eli", responsável por levar o Projeto, que os recebe com atenção e a exigência de uma figura materna.

Em determinada Assembléia, "Tia Eli" foi presença mais esperada, e que de certa forma, a conduziu. Em tom de bronca, ela expôs sua crítica aos alunos, ao saber pela coordenação/direção, do desinteresse e desestímulo dos alunos. Ressaltou a importância daquela educação formal que eles estavam na EMMP, apontando sempre a escola como uma solução para situação de rua e de risco social e pessoal que todos ali vivem.

# Um Projeto Político Pedagógico diferente

Ao analisar o PPP da EMMP é possível observar que a noção do "diferente", diferenciado, diferencial" está presente em todos os elementos componentes do PPP, desde sua missão até os objetivos e demais partes.

A escola classifica sua clientela[6] como: crianças, adolescentes, jovens adultos em situação de vulnerabilidade pessoal e social, em situação de rua e oriundos de abrigos.[7]

Na sua "Função social", parte estruturante do PPP, apresenta-se como uma escola voltada à necessidade do público da escola, observando sua condição de vida e estimulando esse alunado a se perceberem como sujeitos em desenvolvimento, e que como todo cidadão, são portadores de

direitos e deveres no convívio em sociedade.

Em seu "diagnóstico", a EMMP esclarece o trabalho realizado como diferente e preocupado com a não reprodução da condição desses alunos, e visa a diminuir a evasão escolar.

No caminho oposto, a escola também possui "fraquezas", onde são apontadas as dificuldades para execução do trabalho, como a dissonância entre as orientações administrativas vindas da SEEDF com as ações pedagógicas da escola, por ser a única escola do DF voltada para esse público, dando assim, pouca visibilidade às realizações da escola. Essas dissonâncias que dificultam o processo educativo, também reforçam a idéia de burocratização das ações pedagógicas.

Os problemas mais graves e presentes na vida desses alunos são o uso de drogas, somado a desestruturação familiar, abandono, violência e, conseqüentemente, a evasão escolar. Essas inconstâncias são fatores que agravam a dificuldade e impedem que uma prática educativa de sucesso ocorra.

No quesito "objetivo geral", a escola pontua a vulnerabilidade como um importante fator a ser levado em consideração no processo educativo, respeitando a sua história e levando-a em consideração para que o processo de aprendizagem ocorra visando a sua reintegração social e pessoal.

Especificamente, a EMMP busca reforçar o exercício da cidadania, por meio da garantia dos direitos básicos violados durante a vida, como o direito ao atendimento de saúde, direito à educação, a atenção ao sujeito em desenvolvimento, a busca dos laços familiares rompidos, proporcionar o acesso à cultura, ao lazer com vistas ao desenvolvimento pessoal e social e a inserção no mercado de trabalho, sempre respeitando a condição colocada no ECA.

Seu sistema avaliativo apresenta-se diferenciado por ter criado um sistema próprio, o "Contrato de estudo", onde são anotadas as atividades que os alunos participam, registrando seu início e seu término, contabilizando as horas despendidas naquela atividade, além de um sistema avaliativo de cores.

A proposta é trabalhar com o reforço positivo e ao utilizar as cores do semáforo, associando as cores vermelho, amarelo e verde com seu desempenho no processo educativo. Verde: quando o aluno cumpre as atividades e normas ao longo do mês; Amarelo: para o caso de alunos que transgrediram as regras, receberá advertência oral, e se for mais de uma ocorrência "amarela" no mês, será advertência oral e escrita; Vermelho: para aquele aluno que chega ao ponto de agredir física ou verbalmente colegas ou profissionais na escola, onde será aplicada a medida de suspensão, repensada para ser trabalhada dentro da escola, para que o aluno não se afaste desse ambiente, e possa refletir sobre sua atitude.

Ainda nesse sistema, há o "aluno estrela", que teve um desempenho "verde" durante todo o mês, sem ocorrências e contribuindo com o desenvolvimento das atividades.

Com diferentes formas de apresentação e utilização dos meios avaliativos e punitivos, a escola

demonstra o entendimento de que a forma tradicional de transmissão de regras e meios para punir seria inviável, tendo em vista o desconhecimento, por parte dos alunos, dos meios tradicionais de uma escola tida "normal", logo, utilizam-se de referências cotidianas, como o semáforo e suas cores, para então, apontar o desempenho do alunado.

Além das questões que apontam diretamente ao PPP, nota-se que a participação de uma profissional é necessária para o bom encaminhamento das demandas da escola, que é a professora com formação em Serviço Social, atuante no Núcleo de Integração – NI, que com seus conhecimentos dessa área profissional, atua de forma a provocar a rede de instituições e direcionar desejos e interesses recorrentes dessas crianças, adolescentes e jovens adultos.

Segundo Abreu (2008), é possível pensar possibilidades reais de redimensionamento da função pedagógica da prática profissional da assistente social num sentido emancipatório, construindo estratégias para a efetivação dos direitos, incorporando a necessidade dos usuários à dinâmica dos serviços colocados, envolvendo todos no processo de gestão e problematização das relações.

Evidencia-se a concreta necessidade do profissional Assistente Social nas escolas, não somente em instituições com a clientela da EMMP. A formação complementar dessa professora da EMMP auxilia nas necessidades imediatas da escola, porém, uma profissional inserida no contexto escolar, atuante como assistente social, teria a função exclusiva de desempenhar seu papel como tal, e com a articulação e as possibilidades que esta profissão coloca.

A busca pela legitimação dessa possibilidade encontra-se em tramitação, inicialmente Projeto de Lei – PL 3688/2000, que após ser aprovado na Câmara foi transformado em PL C060/2007 no Senado e dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e serviço social nas escolas públicas de educação básica.

O Projeto de Emenda Constitucional – PEC 13/2007 propõe a garantia aos alunos de ensino fundamental e médio atendimento por equipe formada por psicólogos e assistentes sociais e acrescenta inciso ao art. 208 da Constituição Federal de 1988. E o PL 6478/2009, que dispõe sobre a introdução do cargo de assistente social nos quadros funcionais das escolas públicas de ensino fundamental e médio de todo o país. Sendo que, todos esses PLs passaram a tramitar juntos por tratarem da mesma matéria.[8]

Há uma articulação da categoria profissional para a legitimação de mais esse direito e a inserção do profissional de Serviço Social em mais um campo de atuação. Deve-se iniciar então, um debate com os demais profissionais atuantes desse novo espaço e problematizar a real necessidade dessa atuação e assim, esclarecer os possíveis entraves que surgirão nessa nova área profissional, necessária e aguardada pela categoria dos assistentes sociais.

# Exposição dos entrevistados

Neste projeto, propõe-se uma divisão por áreas temáticas para o melhor esclarecimento dos dados obtidos durante o processo de entrevista, são eles: conhecimento, participação, gestão e

críticas/sugestões.

Quanto ao quesito conhecimento, é possível pensar que a maioria dos entrevistados tem a ciência do que se trata o PPP, possuem o devido acesso a sua elaboração e a divulgação para comunidade, visto que a comunidade envolvida especificamente nesta escola é composta basicamente pelo Projeto Giração.

A preparação desses profissionais para lidar com essa situação de vulnerabilidade é atribuída a esforço pessoal, visto que não há uma capacitação, ficando por interesse individual, a busca por maiores informações daquela situação.

A participação no processo de elaboração do PPP é considerável, percebido o nível de interesse de cada entrevistado, alguns se mostraram interessados, outros apontaram ainda que o PPP em sua totalidade está pronto, e somente é alterado segundo as necessidades de modificação de informações sobre sua prática pedagógica.

Diversos entrevistados relataram acreditar ser necessária sua contribuição para esse projeto, apontando que esse é um acontecimento para a escola e deve envolver o conjunto de profissionais, porém não mudariam nenhuma informação naquele momento.

Quanto ao ponto da gestão, o PPP é um documento que está sendo adaptado à prática e a prática está sendo permeada por suas orientações, portanto, não há uma estrutura rígida e fechada previamente elaborada para sua constituição. Há uma orientação mínima, requisitada pela SEEDF, que todas as escolas da rede pública devem preencher, na qual o planejamento da escola deve ser exposto e detalhado de acordo com as atividades pedagógicas desenvolvidas.

A atuação do governo é considerada no ponto em que fornece uma estrutura escolar mesmo com o baixo quantitativo de alunos que possuem sua matrícula efetivada, visto o alto índice de evasão escolar. O apoio considerado relevante e referência para a escola são as parcerias firmadas, com ONG's e até mesmo embaixadas de outros países.

A continuidade dos estudos desses alunos pode ser tida como um ponto vulnerável, visto que essa instituição tem que competir com o mundo das drogas, que se apresenta cada vez mais próximo e atrativo para esse público exposto às ruas. As conclusões são mínimas, já que esse processo é quebrado, pois alguns alunos permanecem algum tempo sem aparecer na escola, a sazonalidade e a alta rotatividade, considerado por vários entrevistados, são fatores que dificultaria o andamento nos estudos.

O destaque desse aluno é percebido quando ele continua nos estudos e posteriormente, consegue ingressar no mercado de trabalho, iniciando sua vida pessoal para melhores condições, ou seja, saindo da rua, sempre por mérito e esforço individual, logo, também são casos pontuais. A realidade desse público não é favorável para que ocorra um processo educativo em etapas a serem construídas, pois ao evadir, o processo de construção do conhecimento é quebrado, logo, há a necessidade de voltar aos primeiros ensinamentos e retomar a prática educativa. Isso é possível quando há o retorno desses estudantes, pois também faz parte dessa realidade, a morte.

Outra sugestão é o melhor direcionamento do público alvo da escola, pensando como prioridade para esse atendimento, alunos de até 12 anos. Essa faixa etária é uma fase de "resgate", com possibilidades reais de mudança e inserção social e que fizesse outro trabalho, a ser desenvolvido com adolescentes e jovens adultos, visto que nessa fase há uma melhor distinção da realidade e que assim, a escola teria um maior índice de aproveitamento.

Quanto às críticas e sugestões do trabalho desenvolvido, há uma relevante fala de possível mudança: a incorporação de novos profissionais, como dentistas e psicólogos, a conclusão das reformas no espaço físico da escola, a melhora na relação entre o abrigo e a escola, para atuarem com posturas semelhantes, visto que essas duas instituições são as referências para os estudantes.

O maior questionamento quanto ao PPP é sua constante menção, na qual apresenta a escola como "diferente", possuidora de um "diferencial", o que é consenso. A clientela da escola é a sua principal caracterização, seguido da forma como ela é recebida. O acolhimento é o principal destaque dessa instituição, visto que os alunos, ao chegarem da rua, não têm suas necessidades básicas atendidas anteriormente, logo, a escola disponibiliza meios para que esse aluno tome banho, faça suas refeições e até mesmo durma, para no período seguinte, iniciar a prática pedagógica propriamente dita.

Outro ponto de considerável importância é a avaliação de como a escola é percebida, observado seu nível de exigência, ela é tida como "flexível", em razão da clientela que ela recebe e as dificuldades apresentadas nessa etapa de inserção escolar, fazendo-se necessário uma maior maleabilidade dos processos educativos, onde o professor faz um esforço relevante para manter esse aluno em sala e envolvê-lo, nesse processo de ensino-aprendizagem.

O ensino por meio de oficinas é um meio muito eficiente, pois envolve os alunos nas atividades, demandando sua participação direta e efetiva, proporcionando assim, sua construção dos saberes. A EMMP torna-se atrativa para os alunos a partir do momento em que disponibiliza meios para sua alimentação, acesso à informática, visitas monitoradas ao zoológico e museus.

Observa-se desmotivação quanto ao papel da escola de inseri-los na sociedade. Diversas vezes, a fala de "remediação" ou "não ter jeito" é percebida, visto que são poucos os jovens que conseguem transformar sua condição de vida. Isso é um fator desmotivante para o trabalho profissional, sendo possível pensar que quanto maior o tempo de contato com esse sistema educacional portador de diversas falhas e fatores desestimulantes, menores são os estímulos para sua prática profissional.

Por vezes, nota-se que a iniciativa de transformação e inovação dos meios de ensino-aprendizagem é de cada profissional, que conta com o apoio da escola, porém, ainda é uma prática de difícil consenso, já que este é um ambiente permeado por diversas formações e pensamentos, ficando a possibilidade para discussão de novas metodologias, sempre como um ponto a ser discutido.

Outro fator relevante que é apresentado é a droga. Muitas vezes o trabalho desses profissionais é limitado pelas substâncias como o crack[9], dentre outras drogas, visto que tal problema é parte constituinte da vida de grande parte dos alunos. Em um depoimento emocionado, um dos entrevistados demonstrou sua indignação e total incapacidade de competição com esse problema

social, e é fator que impossibilita o aprendizado, pois os processos pedagógicos são interrompidos e prejudicados.

# Conclusões

O PPP de uma escola é fundamental para guiar a sua prática profissional e é o principal instrumento de articulação que uma escola pode desenvolver com todos os atores sociais que participam diretamente do processo de ensino-aprendizagem.

Essa pesquisa possibilitou conhecer os profissionais atuantes na EMMP e como esta instituição lida com a situação de rua das crianças e adolescentes. Pretende-se provocar novas reflexões sobre a importância do PPP para orientação da prática profissional, sendo o principal instrumento para a garantia de um processo de ensino-aprendizagem voltado para as especificidades.

O PPP caracteriza-se como "diferenciado" por diversas vezes em sua estrutura, porém sua atuação é percebida como a de uma escola "normal", visto que há um único sistema a ser respondido, da Secretaria de Educação do DF, que não atende a especificidade da escola, ficando sob responsabilidade daqueles profissionais, a iniciativa e possibilidade de transformação daqueles conteúdos e atividades para o alcance desse alunado em situação vulnerável.

Tal escola é precursora no âmbito da educação formal no DF, ao receber alunos em situação de rua e o seu envolvimento no processo educativo. A recente Política Nacional para a População em Situação de Rua pontua questões como a promoção do acesso regular das pessoas em situação de rua, a adequação dos processos de matrícula e permanência na escola e demais articulações entre os serviços que atendem essa população, os sistemas de ensino com vistas à garantia do acesso e permanência das pessoas em situação de risco pessoal e social na escola. Movimentos já articulados pela EMMP anteriormente.

A flexibilização que a escola possui apresenta diferentes lados: por um lado, insere o aluno nesse ambiente escolar, trazendo-o a essa realidade para sua aprendizagem e reinserção na sociedade. Mas por outro, esses processos pedagógicos deixam de ser priorizados, atendendo primeiramente as outras necessidades do aluno.

A escola como ambiente de formação e transmissão de saberes, deveria ter o apoio das demais instituições que formam a rede de proteção, para que esse aluno conte com outro local para ter esse primeiro atendimento das suas necessidades básicas, e em seguida fosse encaminhado à escola.

O Direito à Educação e a Situação de rua não devem ser conceitos inconciliáveis, visto que os direitos não podem excluir-se por determinada situação de abandono e descaso visto à condição social da rua.

O Estado deve responsabilizar-se e trabalhar para assegurar que o direito à Educação seja praticado com a todos, e que a situação de rua seja enfrentada com políticas públicas, pois essa população, por diversas vezes tornada invisível, é esquecida e abandonada em meio a um sistema

capitalista que descarta pessoas que não lhe são produtivas.

Estabelecer formas de melhor atuação, ouvindo principalmente a comunidade escolar diretamente envolvida, para assim, traçar uma estratégia de atuação torna-se a alternativa astuta para o enfrentamento das condições que a escola enfrenta.

## Referências bibliográficas


ABREU, Marina Maciel. Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional. 2ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2010.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T.; GREIVE, C.; FARIA FILHO, L. (orgs.) 500 anos de educação no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p.567-584

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Secretaria do Estado de Educação. Regimento Escolar das Instituições Educacionais da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. 5.ed. Brasília, 2009.

VEIGA,Ilma P. A. (org.). Projeto Político-Pedagógico da Escola – Uma construção Possível. 23 Edição. Campinas/SP: Papirus, 2007.

_____. Inovações e Projeto Político-Pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? Cad. Cedes, Campinas, v.23,n.61, p.267-281, Dez.2003. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br

YUNES, Maria Ângela Mattar et al. Família vivida e pensada na percepção de crianças em situação de rua. Paidéia (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, v. 11, n. 21, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2001000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 31 Maio 2011. doi: 10.1590/S0103-863X2001000200006.



I Universidade de Brasília – UnB. kalinefmonteiro@gmail.com

1 Pesquisa realizada para realização do Trabalho de Conclusão de curso de Kaline Ferreira Monteiro, sob a orientação da Profª Dra. Silvia Cristina Yannoulas, em julho de 2011 na Universidade de Brasília – UnB. Projeto financiado pelo Observatório da Educação – Obeduc. Edital 038/2010 Capes/Inep.

2 Artigo: Direitos da criança. Fonte: http://www.unicef.pt/artigo.php?mid=18101111&m=2

3 O planejamento das atividades e da forma que estas serão executadas são partes do PPP de uma escola, onde todos se envolvem e constroem tal documento diante da sua prática, das suas possibilidades e das suas propostas para o futuro. É um projeto, visto que está lançando para frente às possibilidades, colocando metas e fins a serem alcançados. É político devido a seu compromisso estabelecido com a formação do cidadão e com a sociedade, e é pedagógico, pois define as ações educativas a serem desenvolvidas em determinado período, como será possível sua execução dada às características e possibilidades daquela escola (Veiga, 2003 e 2007).

4 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Fonte: http://portalideb.inep.gov.br/o-que-e-o-ideb

5 O projeto Giração tem como objetivo organizar e capacitar adolescentes e jovens que trabalham ou vivem em logradouros do Plano Piloto, em Brasília. São desenvolvidas, dentro do projeto, atividades de geração de renda, via cooperativismo, para o público de 16 a 24 anos. Além disso, existe um trabalho específico junto a crianças e adolescentes que vivem ou estão em situação de trabalho infantil, e/ou vulnerabilidade social na Rodoviária do Plano Piloto, e integram a população de rua da capital federal. O projeto é desenvolvido em parceria com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua do Distrito Federal (MNMMR-DF), Petrobrás e Governo do Distrito Federal. Fonte: www.cecria.org.br.

6 Clientela, nesse trabalho, deverá ser lida no sentido de usuários.

7 Ver Proposta Pedagógica da Escola de Meninos e Meninas do Parque: Instituição Educacional de Atendimento Sócio-Educativo da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Brasília, 2011

8 Acompanhamento dos Projetos de Lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado – CFESS. Fonte: http://www.cfess.org.br/arquivos/Acompanhamento-PLS-abril.pdf

9 Curiosidade pela experiência, influência do meio e de questões psicológicas e sociais são algumas situações que podem levar ao consumo do crack, uma droga de efeito rápido e intenso, leva o usuário rapidamente à dependência. Fonte: http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/enfrentamento/fatores-de-risco

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Estado, educação e exílio: reflexos e reflexões a partir da sociedade brasileira

**Nima I. Spigolon[I]; Débora Mazza[II]**

## Introdução

Aconteceu no Brasil o *"golpe de 1964"*, e os acontecimentos advindos desse processo marcaram as memórias, a história do país e a vida dos indivíduos; dentre eles o exílio, que engloba uma multiplicidade de condições sociais coadunadas às situações particulares dos indivíduos.

São fases do exílio, sob as faces da memória, num tempo que permanece vivo. Elias (1998) sustenta que o tempo não existe em si mesmo, sendo antes um símbolo social, resultado de longo processo de aprendizagem. Processo que, passados quase 50 anos, no Brasil, nada ou ninguém há, pois a celebrar. Ao contrário, devemos aprender sempre e relembrar: Ditadura, nunca mais!

No compasso desse processo e experiências[1], o tempo e a história interagem memória e passado/presente/futuro, dão movimento à propagação de visões de mundo construídas no cotidiano de práticas sociais repletas de utopias, registra *"o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca"* (LARROSA, 2002, p.20).

Estado, Educação, Exílio e a utopia[2] que ainda sangram os golpes das ditaduras e das lutas cotidianas, pulsam na sociedade brasileira em diversos tempos, espaços, lugares de uma realidade que vai sendo constituída, resiste e insiste no processo. É uma relação dialética, *"a utopia concreta fundamenta-se no movimento de uma realidade cujas possibilidades ela descobre. Dialeticamente, o possível é uma categoria da realidade"* (LEFEBVRE, 2008, p. 15). Portanto, a utopia, a partir de então, é o que poderá ser e o possível pelo qual deveremos lutar. É essa dialética que direciona para as possibilidades de mudanças, *"não existe [...] uma muralha que separe a realidade e a utopia; uma conduz à outra"* (VÁSQUEZ, 2001, p. 320).

Uma imagem representativa para se pensar no futuro e nas utopias é a do horizonte. O horizonte esconde o que está adiante, no futuro, mas no fluir do tempo, o horizonte também é revelador, pois, historicamente, o futuro vai sendo transformado em presente. O horizonte é infinito, é fronteira entre presente e futuro.

> Janela sobre a utopia
>
> Ela está no horizonte – diz Fernando Birri. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois

> passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminho, jamais a alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar (GALEANO, 2007, p. 310).

A possibilidade de pensar para além do horizonte, além dessa fronteira é um dos elementos centrais da emancipação humana, pois apesar dos condicionamentos sociais e culturais das sociedades divididas em classes, há um espaço de reflexão e ação autônoma que permite a construção de uma consciência acerca da dominação vigente com potencial de superá-la.

Assim, o IV Seminário de Educação Brasileira, inserido nas propostas e estratégias de atuação do Centro de Estudos Sociedade e Educação – CEDES, ao fazer parte dessa utopia, proporciona espaço de reflexão entre campos interdisciplinares que atuam em diferentes frentes da Educação Nacional, de forma propositiva tendo em vista a construção de políticas de responsabilização, regime de colaboração e um Sistema Nacional de Educação que refletem o comprometimento com um projeto de Educação pública, laica, democrática e de qualidade para todos, coadunando com o objetivo principal deste trabalho que é pensar as possíveis relações entre Estado, Educação e Exílio, sob a perspectiva da sociedade brasileira e estabelecer conexões de sentido à partir do percurso de exílio e das experiências vividas por Elza Freire[3] e sua família.

Trata-se de resultados parciais de pesquisa de doutorado em andamento. Sua caracterização se dá na descrição, análise e interpretação do percurso Elza Freire e sua família, cujo recorte temporal compreende o exílio brasileiro entre 1964/1980 e, justifica-se tanto pelo caráter histórico ao discutir fatos passados, quanto pela ponte que estabelece com o presente/futuro na construção de sociedades mais igualitárias.

Os cenários compõem-se num contexto, nacional e internacional, aonde foram inseridos brasileiros como parte de um processo que acometeu homens e mulheres exilados, e também crianças e famílias. Cenários entrelaçados às experiências de Elza Freire, que foi partícipe desse processo. Ou seja, o foco é o exílio – enquanto ato imposto pelo Estado, como experiência social, coletiva e ao mesmo tempo individual e sua relação com a dimensão político-pedagógica.

O protagonismo em Elza Freire instrumentaliza para recuperar memórias de brasileiro(a)s que viveram o exílio e sofreram, entre outras violências, a exclusão de participação na vida pública, política e intelectual do país, tiveram experiências marcadas pelas circunstâncias governamentais da época e, agora são material empírico para fundamentar e inspirar reflexões críticas, que concomitante influenciam e assumem caráter propositivo para formulação e execução de políticas públicas.

O exílio foi consequência direta ou indireta do aparato violento utilizado pelos militares para manterem-se no poder por mais de duas décadas de autocracia (1964/1985), atingiu direta ou indiretamente, homens e mulheres, crianças e famílias que saíram do país, independente do seu grau de envolvimento com os acontecimentos, mas em virtude de se tornarem alvo da repressão.

Alinhamo-nos á ideia de Yankelevich (2002; 2004; 2007) cuja perspectiva é de que o exílio, embora seja um ato de violação dos direitos humanos e terrorismo de Estado como mecanismo de

exclusão política, desenvolve um papel fundamental nas configurações das relações nacionais, latino-americanas e mundiais. A experiência de ser exilado, para o indivíduo e o grupo submetido a ele, representa fundamentalmente

> [...] comporto dolor y sufrimento – desarraigo, perdida de identidad, la interrupción violenta de todas las actividades de la vida cotidiana [...] uma violación de los Derechos Humanos; por último, los exilados realizaron uma labor política de denuncia internacional del terrorismo de Estado[4]" (YANKELEVICH Y JENSEN, 2007, p. 11).

O exílio marca a história da humanidade. Rollemberg (1999), Costa [et. al. 1980], Rabêlo (2001) sugerem que cada exílio é definido por conjuntura específica e problemas próprios à época e ao lugar. Entretanto, há elementos comuns que são percebidos, nos exílios de diversos povos, em diferentes culturas e momentos. Não há um exílio, mas muitos exílios.

Sobre a força das experiências e recordações de situações adversas e diversas vividas pelos exilados, Said (2003) escreve que

> O exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele, mas é terrível. Ele é uma fratura incurável entre um ser humano e um lugar natal, entre o eu e seu verdadeiro lar: sua tristeza essencial jamais pode ser superada. E embora seja verdade que a literatura e a história contêm episódios heróicos, românticos, gloriosos e até triunfais da vida de um exilado, eles não são mais do que esforços para superar a dor mutiladora da separação. As realizações do exílio são permanentemente minadas pela perda de algo deixado para trás para sempre (SAID, 2003, p. 46).

Então, o fazer científico que foi possível até o momento, expressa o desejo de que a face do(a) exilado(a), aqui representado por Elza Freire e sua família esteja em cada parágrafo do texto e, ao fim, se possa ter uma percepção do exílio e dos significados atribuídos a essa experiência, em relação com o Estado e a Educação. Said ao declarar que *"o exílio nos compele estranhamente a pensar sobre ele"*, ratifica o convite de agora *"pensar sobre ele"*, o exílio e, também sobre ela, Elza Freire e, os dois juntos para pensarmos o Brasil e a sociedade brasileira.

É, pois, na dimensão dessas indagações que se inscreve o presente trabalho.

# Golpes: civil-militar, de 1930 e 1964, na educação

Há razões para discutir antecedentes aos golpes[5], porém o período de transição 1930 e 1964 significa muito em relação a outros, facilita o entendimento da formação do Estado brasileiro. O que interessa é descobrir no processo histórico, o papel e função das forças sociais que atuaram nesses cenários e de que formas concretas elas atuaram no confronto com as demais e, que foram se imbricando ao processo do exílio.

Segundo Weffort (1978) o Estado que surge da Revolução de 30, é um *"Estado de compromisso"*,

nele se encontram presentes tanto as velhas oligarquias agrárias como as forças sociais urbanas em ascensão. Em termos mais amplos, os anos de 1937 a 1945, trazem o Estado Novo e o sistema centralizador implementado por Getúlio Vargas, quando as preocupações presentes entre os intelectuais era definir o Estado moderno e interpretar as relações entre a vida econômica e a estrutura política, como que cientes do povo brasileiro que desejavam *"formar"*.

A partir do final do Estado Novo em 1945 até o regime militar iniciado em 1964, de acordo com Vita (2001) foi possível às classes populares urbanas participarem da vida política e do Estado; porém subordinadas a líderes e partidos políticos ligados às classes dominantes da sociedade, caracterizando o populismo.

O nacionalismo constituiu-se fortemente na década de 1950 e início de 1960, período em que, de acordo com Weffort (1978), a ideologia nasce dentro do Estado ou em associação com ele, embora pretendendo traduzir os interesses gerais de todo povo.

Em sendo assim, o período de 1960 é compreendido por Florestan (apud MAZZA, 2004, p. 65) como a década do *"engendramento do conflito irremediável"*, ou seja, a situação apresentada traduz as contradições criadas pela polarização de forças (da direita e da esquerda), oriundas da tomada de consciência do processo nacional-desenvolvimentista contrária à internacionalização da economia, que não se fundamentava nas especificidades do país, o que marca o conflito do projeto modernizador brasileiro, ou seja, o nacional desenvolvimentismo foi financiado pelo capital estrangeiro que contava com o alinhamento do Brasil ao imperialismo norte-americano, contrário à autonomia do país.

No Brasil o importante a destacar nessa fase é a ação e mobilização político-ideológica no cenário educacional e cultural, que refletia uma crítica sócio histórica. Nos últimos anos da década de 1950 e princípio da de 1960, enfatiza Dreifuss (2008) que estudantes, intelectuais, políticos e militantes de partidos, clérigos e militares desenvolveram um movimento, num racional e planejado esforço de conscientização das massas que visava a despertar em seu meio um senso de consciência de seu verdadeiro e potencial valor a fim de prepará-las como participantes e beneficiárias da mudança social.

Em face disso, com traços muito gerais, entre o auge do populismo, a crise de hegemonia política e a aceleração do desenvolvimento econômico, se identificam no bojo desses acontecimentos as repercussões dos movimentos mais expressivos e significativos de Educação, Educação Popular e Cultura Popular do Brasil[6].

É interessante registrar o envolvimento e o desempenho de Paulo Freire e sua equipe, que contava com a participação e influência decisiva de Elza Freire[7], desde as primeiras experiências com o Sistema Paulo Freire de Alfabetização e Conscientização (1960, Recife) até o Plano Nacional de Alfabetização – PNA (1962/1964, Brasília), tanto pelo importante papel que desempenharam nos confrontos desse período, quanto à necessidade de sua inserção nesses cenários. Certamente, dois fatores coadunam com a conjuntura do início dos anos 60 e com o impulso dado ao Sistema Paulo Freire, o primeiro se deve aos dados de que mais de 50% da população maior de 14 anos não era

alfabetizada, ocasionando certa consciência sobre a gravidade social do problema do analfabetismo no Brasil[8]; o segundo, ao "impulso ideológico" de toda uma geração que se lançou no plano sociocultural através de ações educativas com forte conteúdo político-ideológico.

É o Brasil da década de 1960 que ainda tende a ignorar as responsabilidades que lhe cabe, em virtude da situação educacional da sociedade brasileira, e que necessita ter à frente das discussões os problemas educacionais que se impõem. Para Florestan

> [...] Em um país no qual a parte analfabeta da população abrange nada menos que 50% do total e em que a educação escolarizada ainda representa um privilégio, é imperioso fazer-se indagações suscetíveis de esclarecer como e porque necessidades educacionais básicas deixam de ser atendidas ou são enfrentadas de modo deficiente [...] (FERNANDES, prefácio, 1960).

Cenários da época e o espírito de um tempo se deixam marcar pelo desafio de um novo projeto histórico para o Brasil, que supunha uma nova visão de mundo e a descoberta de outra dimensão da consciência. Era necessário acertar os ponteiros políticos e sociais com o avanço das conquistas econômicas. Fazer tornar-se um lugar comum e de prioridade a convicção de que o desenvolvimento econômico, político e social do Brasil depende, diretamente, de planos e ações de re-construção educacional.

Consideramos que o recuo temporal favorece a rememoração dos episódios que antecederam ao golpe civil militar em 1964, bem como o próprio. E, através dele, refletir sobre os processos tortuosos da Democracia, da Educação e da Sociedade Brasileira. Destacamos que os caminhos para o recuo incluem o nordeste e, em especial Recife, o que representou uma ocasião propícia para aproximações e apropriações possíveis em torno do percurso de Elza Freire, pois, de um lado trata de um momento particular da história de nosso país, um tempo de repressão em que homens e mulheres idealistas, partidários da democracia e da liberdade sofreram autoritarismos de variados quilates, foram obrigados a habitar celas de inquérito e prisões e de outro: Elza Freire faz conhecer não apenas o seu percurso pessoal e o de sua família, mas igualmente a de muitos outros brasileiros, militantes, homens e mulheres feitos prisioneiros de cárcere aberto a partir dos cenários construídos e das configurações discutidas.

A digressão às décadas anteriores e acontecimentos selecionados justifica-se para proporcionar um amplo panorama da Sociedade Brasileira no pré-64. A conjuntura econômica, a luta pelas reformas sociais nas dimensões políticas e ideológicas, os movimentos populares e culturais, o papel dos militares e o fracasso das esquerdas, inclusive o pensamento da esquerda brasileira na Educação, a participação norte-americana e o alinhamento ao capital estrangeiro, os conflitos entre os blocos de poder e a força das concepções golpistas presentes na sociedade brasileira são alguns dos aspectos analisados.

Controvérsias, documentadas ou não, para que se mitigue, se esqueça, insuflando a gerações a serem indiferentes, até mesmo da composição civil e militar desse bloco histórico e da crueldade dos setores sociais que passam a exercer forte poder no país a partir de 1964. Não é simplesmente,

volver ao passado e atinar para as discussões dos conflitos acirrados que se expressaram antecedendo aos golpes, sobretudo, ao de 1964. Pensamos que o fato é ainda identificar, sentir, conviver com a presença continuada de uma ruptura irreversível de uma época, cujo espírito de um tempo ainda paira sob a sociedade brasileira.

A marcação do período e a construção dos cenários objetivam entender melhor os conflitos acirrados que rentes ao golpe civil-militar de 1964 trazem o despontamento dos Estados Unidos como grande potência mundial após a Segunda Grande Guerra e a adequação nacional à internacionalização capitalista, sendo perceptível a ofensiva do governo e das forças populares[9]. Existiram também vários projetos em processo da LDB (1961) e a proposta político-pedagógica voltada para a cidadania popular, sendo enfatizada a democratização da educação e da cultura popular.

Ao considerar tais questões, são nítidos os conflitos advindos do período, que tiveram início no pretérito, antes de 1964, demonstrando uma temporalidade que resiste até o presente. Os conflitos, de fato, eram mais profundos, seus cenários apresentavam essas materialidades históricas, ainda remanescentes. Segundo Sanfelice eclodiram

> [...] rupturas que se fariam com o movimento civil-militar de 1964, atingindo globalmente a sociedade, já se delineavam ao longo dos anos de 1950. Estes anos tinham, então, contraditoriamente, a presença ainda do passado pré-1930, a sua temporalidade própria e o futuro, o pós-64 em construção (SANFELICE, 2007, p. 545).

Florestan Fernandes (1975) tem o intento de dar uma resposta à situação política por que passava o país em meados da década de 1960, por meio da análise detalhada do processo que culminou com o golpe militar de 64. Para ele o pressuposto inicial da análise é tratar o golpe não de maneira isolada e, sim entender o processo histórico das transformações econômicas, políticas e sociais que ocorreram na sociedade brasileira.

Assim, coadunada com essa perspectiva acontece a elaboração das cenas, cuja intenção é identificar processos e compreender como essas características foram se conjugando até formar o cenário, privado e público, que resultou, dentre outros fatos na extinção deles e na criação de outros mediante o golpe de 31 de março de 1964, que vinha sendo construído há tempos e, fez de forma figurada a noite da ditadura cair sobre o Brasil e amanhecer como exílio.

Entendemos que acabamos de evocar, como a brasa dormida de um acontecimento histórico que remete desde a luta social, coletiva e libertária, aos subterrâneos do poder e da opressão que me despertam uma questão crucial: quando será o outro golpe militar a recair sobre o Brasil como ação do Estado, da sua própria dinâmica de funcionamento e vasto apoio de determinados setores sociais, encobrindo utopias, provocando exílios. Ao mesmo tempo problematizamos qual o papel da Educação para a construção de sociedades mais justas e igualitárias?

Tais fatos reforçam-nos a apontar que foram também *"golpes na Educação"*[10]. Desde o princípio do texto, mas pensando no seu desenvolvimento, levamos em consideração fatos que pudessem

apontar a Educação laica, pública, gratuita e de qualidade, para todos e todas, em todos os níveis e modalidades como parte do projeto republicano, nesse sentido relacioná-la com o Estado, a Política e a Sociedade.

Embora, reconheçamos que o referido projeto apresenta diferentes matizes de classes, temporalidades e prioridades distintas de acordo com os interesses dos grupos e bloco de poder envolvidos na luta pela ocupação do Estado, é na busca de estabelecer uma aproximação entre a utopia política de um país democrático e socialmente justo, que encontramos a razão de lutar por uma Educação laica, gratuita, de qualidade e para todos, que se constitui processo para o país e revolução para sua população, por isso problematizar a discussão dessa temática, construir cenários, inserir percursos, mantém vivo o espírito desta luta, pois consideramos que *"nas sociedades em desenvolvimento, os "problemas sociais" não raro constituem, ao mesmo tempo, reflexos do desenvolvimento e pontos de estrangulamento deste processo como é, por exemplo, o caso dos problemas de Educação no Brasil atual"* (NOGUEIRA, 1958, p. 26).

É essa a relação, Estado, Sociedade e Educação que defendemos e provocamos a pensar, do movimento sempre sob a chave do conflito e nunca da unanimidade, pois foi e é isso que ainda vivemos: o processo de redemocratização do Brasil, cujo início nos remete à Proclamação da República, à Revolução de 1930, foi revivido em 1945, vivenciou a ditadura de 1964, sobreviveu ao exílio, e presenciou o início da abertura política em 1980, e vive até hoje, eis o argumento.

# Teórico-metodológico

O teórico-metodológico se encontra em permanente construção. A partida é o mapeamento bibliográfico. Iconografias, fontes documentais e não documentais, estruturam-se numa lógica indutiva e compõem juntas intertextualidades. Os aportes da abordagem qualitativa fundamentam esse caminho.

Identificamos na diversidade das fontes, um instrumento que se sobressai para descrever o quadro político-pedagógico, sócio histórico, econômico e cultural, entendido como manifestações de uma época sob o espírito de um tempo. Por exemplo, ao considerar vertentes artísticas e literárias, com matiz conscientizadora, voltada para a problemática da sociedade, trazemos para o texto e atribuímos a elas, resultados do caminho percorrido pelas pesquisadoras na tentativa de realizar uma composição mais variada e sensível que, ao tratar dessas questões, mantenha critérios e rigores científicos.

Brühl sustenta que a decisão sobre utilização e composição de métodos não deve ocorrer independentemente ou à margem do conteúdo e dos problemas a serem pesquisados. Para o autor, os *"métodos são 'humanização da ciência'"*. Seu posicionamento faz entender que o movimento da dialética no processo de pesquisa como em qualquer processo social é básico para *"a conceituação do processo de pesquisa, a metodologia"* (p. 06).

Quando se define isso em nível de reflexão teórico-metodológica, estabelecemos relação com tal procedimento, que capta e permite a interação com/entre o sujeito da pesquisa, o qual se afigura

como na medida em que o percurso de Elza Freire regula e configura as temporalidades da pesquisa. Então, sobre o *"método correto"* Brühl aponta como limites: o tempo e o espaço da realidade, concluindo que *"os métodos são, portanto, "corretos" na medida em que eles sejam aplicáveis dentro dos limites que o tempo e o espaço lhes impõem"* (p. 03). Acreditamos sejam eles os contornos da pesquisa, cujo ponto de partida e retorno é o Brasil, do qual Elza Freire e sua família saem para mapear cenários e viver experiências pelo mundo afora, criando cenas e registrando memórias entre os limites e as possibilidades da pesquisa.

Tal procedimento permite pensar o exílio, tendo de um lado o Estado – golpes e ditaduras de Estado e, portanto questões políticas e coletivas; e de outro a memória e experiências, mediatizadas pela Educação – atuação dos atores sociais. Neste caso, Elza Freire através de suas *experiências de exílio* (YANKELEVICH Y JENSEN, 2007).

Experiências de exílio, que orientam as análises preliminares do campo empírico que incluem o (único) texto publicado de Elza Freire, que coaduna com o período em estudo, nele constam posicionamentos que inquietam, sobretudo do enfrentamento

> Quando saí, senti que realmente não voltaria. Talvez isso me tivesse dado um certo corte, não pensar mais em volta nem no que tinha deixado. Viver uma outra vida, diferente que tinha passado. Talvez o momento mais duro tenha sido esse. O momento em que eu saí... Era como se tivesse tido a coragem de dizer: não existe daqui pra lá (ELZA FREIRE, 1980, p. 200).

Para Benjamin (1985), a experiência não se constitui no momento que se vive, mas no momento em que se transmite e, segundo Rollemberg (1999) suas simbologias e representações nos falam de situações, sentimentos e práticas recorrentes no tempo.

Há também a identificação de reflexões profundas que abrem possibilidades potentes de interpretação e certa comparação, tendo em vista que o mapeamento de campo tem início no Brasil em Recife, passando por Brasília; depois as residências na Américas: Santiago/Chile e Nova York/Estados Unidos; a travessia do Atlântico e chegada na Europa em Genebra/Suíça, concomitantemente os desdobramentos do trabalho político-pedagógico na África[11], cenários que a pesquisa vem construindo para emoldurar essas experiências de Elza Freire, conforme ela aponta que

> Nesses últimos anos vivi uma retomada de trabalho que para mim tem sido interessante. Refiro-me ao trabalho de alfabetização em países africanos, uma outra realidade. Já posso comparar com o que fizemos no Brasil. (ELZA FREIRE, 1980, p. 200).

Portanto, o desenvolvimento da pesquisa tem como escopo o percurso de Elza Freire entendendo-a por essas configurações sociais de tempo-espaço. Para Elias *"estas pessoas constituem teias de interdependência ou configurações de muitos tipos, tais como famílias, escolas, cidades, estratos sociais ou estados"* (ELIAS, 1999, p. 15).

A perspectiva analítica é articular o micro e o macro, ancorado em memórias, fatos históricos e experiências, com base na Família Freire. As fontes da pesquisa se intercalam para atribuir uma

dimensão sensível aos sujeitos e significados aos cenários, com destaque aos depoimentos e assume proporções mais amplas que a nacional/territorial e a individual, em virtude das combinações e reflexões que dela emergem. Há também a busca de identificar e entender como essas experiências se reverteram em propostas e praticas político-pedagógicas de Elza Freire e de Paulo Freire deixadas como legado. Nessa perspectiva, seguimos trabalhando no/com o campo empírico.

## Muitos cenários – um tempo, uma época, uma mulher

As décadas de 1960, 1970 e 1980 são fecundas e compõe os cenários, nacional e internacional, aonde foram inseridos brasileiros como parte de um processo que acometeu cidadãos exilados. As experiências de Elza Freire, se entrelaçam à essa realidade, marcada por desencadeamentos de fatos históricos, político-pedagógicos e sócio-culturais que provocaram rupturas e alteraram realidades de países e povos.

A discussão se insere nesse momento, sendo que contempla uma investigação pautada em aspectos significativos do percurso de Elza Freire, sem alicerçar-se numa perspectiva biográfica. Elias adota determinada abordagem para superar a perspectiva biográfica, relacionando a dimensão individual à social, anunciando que *"é preciso ser capaz de traçar um quadro claro das pressões sociais que agem sobre o indivíduo"* (ELIAS, 1995, p. 18). Para isso, tentamos nos esquivar de certa ilusão biográfica ao desenvolver a pesquisa não como se fosse *"um conjunto coerente e orientado"* (BOURDIEU, 1998, p. 184), nem pretendemos construir um *"relato apaixonado"*.

Adotamos conceito amplo de exílio. Embora Elza Freire não tenha respondido inquéritos, decidimos categorizá-la exilada[12], aportando-nos na fundamentação de Costa [et. al.,1980], pois assim como as autoras, entendemos que

> São exiladas as perseguidas, as punidas, as presas e torturadas. São exiladas as que sofreram perseguições indiretas. Esposas, mães, filhas e amantes. São exiladas as que perderam suas condições de trabalho, também aquelas que não puderam suportar o sufoco numa sociedade onde a ditadura desenvolveu tantas formas de opressão. E ainda aquelas que teimaram em ser livres onde as liberdades estavam cerceadas (COSTA [et. al.], 1980, p. 18).

Para Rollemberg *"o exílio no exílio"*, fundamenta que o exílio de Elza Freire e demais exilado(a)s brasileiro(s) se configura assim. Segundo ela a perspectiva de volta se afastava junto com a América Latina e a necessidade de se adaptar a novo país: línguas, sobrevivência, militância, conduz de forma imperativa à *"nova fase e redefinições. Os exilados se espalhando pelo mundo. A diáspora."* (ROLLEMBERG, 1999, p. 88).

O mapa traçado por Elza Freire produz significados dessa diáspora[13], considerada a maior diáspora política brasileira de todos os tempos (RABÊLO, 2001).

O quesito relevância se justifica em parte pela escassez de estudos que contemplem a temática,

sobre Elza Freire são desconhecidas pesquisas[14].

Lopes (2000) considera incipiente a ideia de se produzir estudos específicos em torno das mulheres em ciências[15]. Para Fávero & Britto (2002) existem poucas produções sobre a presença das mulheres, considerando ás mulheres terem pouca visibilidade nos quadros mais legítimos do campo educacional. No contexto do exílio, Rollemberg (1999) tece considerações semelhantes. As autoras advertem que esse aspecto e peculiaridades podem ser objeto de investigações científicas.

Esse processo investigativo abre possibilidades para se verificar a presença contínua de mulheres brasileiras exiladas como Elza Freire – mulher, mãe, professora e, exilada, envereda por aspectos da pesquisa, numa perspectiva até então desconhecida; entre solidão e afazeres, países distintos; descobertas, impermanências – que ela experienciou, circunscrita a período que se distingue pela escassez de estudos referentes à Educação e exílio, mulheres professoras exiladas e, em especial o exílio brasileiro.

Cenários que ao expressarem além da cartografia geográfica, apresentam as Américas e, em especial a América Latina sob aspectos políticos, sócio históricos, culturais e pedagógicos, para estabelecer discussões sobre os golpes e as ditaduras instauradas nesse continente. As reflexões críticas assumem certo tom de protesto como utopia e opressão revolucionárias, como um movimento de transformação social, pois a *"liberdade na América será filha de nossos feitos e de nossos pensamentos"* (NERUDA, 2011, p. 170).

A discussão acerca do processo social do exílio ganha vulto, reconhecido em nossas sociedades latino-americanas, com destaque na sociedade brasileira. Para tal, continuamos apropriando-nos do percurso de Elza Freire e pelas configurações *sui generis* da Família Freire – que como sujeitos representam tantos outros, tendo como foco o exílio e as experiências individuais ante as circunstâncias coletivas vividas.

# (IN) Conclusões

Neste trabalho, apresentamos resultados de pesquisa em andamento. São questões voltadas ao exílio brasileiro, a partir do percurso de Elza Freire e das experiências individuais advindas desse processo social e coletivo, articuladas numa discussão entre as esferas do Estado, da Educação e do Exílio, cujos reflexos e reflexões nos convocam e provocam a pensar a Sociedade Brasileira.

A produção do texto envolve o entrelaçamento delas ao esforço coletivo para a construção de memórias do exílio brasileiro[16], e que se dê com a conscientização[17]crítica assumida num compromisso reassumido, de certa forma, por todos nós brasileiros e brasileiras e, em especial educadores, governos, pesquisadores, estudantes e entidades da sociedade civil que atuam e militam na área da Educação, nas esferas pública e privada, formal e não formal e que formulam, implementam e/ou avaliam políticas, projetos e práticas educacionais. É nesse processo e em sua continuidade que, reafirmamos poderá se impedir ditaduras e governos autoritários, utilizando-se da repressão para violar a liberdade e cercear a democracia, instituir exílios.

Ao lidar com suas experiências de mulher exilada, em vários cenários, tempos e lugares, colocamo-nos em oposição às ditaduras no Brasil, na América Latina e no mundo, reafirmando-nos a favor de um projeto de Educação libertária, pública, laica, democrática e de qualidade para todos, e que, sobretudo, vise à construção de sociedades mais justas, dignas, humanas e amorosas.

Acreditamos que recuperar memórias, investigar processos e experiências, é uma forma de resistir ao exílio, de impedir a repetição de terrorismos de Estado, é garantir a participação da Sociedade Civil, é recusar situações sociais de opressão, exclusão e, violação de direitos, é fortalecer princípios de liberdade e vida, ideais que coadunam com a percepção da atuação de atores no mundo público e, em particular Elza Freire.

# Referências


BEISIEGEL, Celso de R.. *Estado de Educação Popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.

_____. *Política e Educação Popular* (A teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil). São Paulo: Ática, 1982.

BENJAMIN, Walter. *Obras escolhidas: Magia e Técnica, Arte e Política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaína & FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). *Usos e abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRÜHL, Dieter. *Método Científico e Objeto nas Ciências Sociais: algumas reflexões sobre o caráter dialético do processo de pesquisa em Ciências Sociais*. S/Ed; S/d. (Mimeo).

COSTA, Albertina de Oliveira; MORAES, Maria Teresa Porciuncula; MARZOLA, Norma & LIMA, Valentina da Rocha (Orgs.). *Memórias das mulheres do exílio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CUNHA, Luiz A. & GOÉS, Moacyr de. *O golpe na Educação*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1985.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. Tradução Laboratório de tradução da Faculdade de Letras da UFMG por: VIEIRA, Else Ribeiro Pires (Supervisora)... [et. al.]. Petrópolis: Vozes, 2008.

ELIAS, Norbert. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 1999.

_____. *Mozart, sociologia de um gênio*. Tradução Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1995.

_____. *Sobre o tempo*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1998.

FREIRE, Elza. *Setembro de 1977*. In: COSTA, Albertina de Oliveira; MORAES, Maria Teresa Porciuncula; MARZOLA, Norma & LIMA, Valentina da Rocha (Orgs.). *Memórias das mulheres do exílio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

FREIRE, Paulo. FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler: em três artigos que se completam*. São Paulo, Cortez: 1997.

_____. *Conscientização*. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

_____. *Educação como prática da Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

_____. *Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento, 1972.

FÁVERO, Maria de Lourdes Albuquerque, BRITTO, Jader de Medeiros (Orgs.). *Dicionário de Educadores no Brasil: da Colônia aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ & MEC/INEP/COMPED, 2002.

FÁVERO, Osmar. *Cultura popular, educação popular, memória dos anos 60*. Rio de Janeiro: Grall, 1983.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1975.

_____. *Prefácio*. In: PEREIRA, Luiz. A Escola numa Área Metropolitana. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras – FFCL/USP, 1960.

GALEANO, Eduardo. *As palavras andantes*. Tradução Eric Nepomuceno. Porto Alegre: L&PM, 2007.

LARROSA, Jorge. *Notas sobre a experiência e o saber da experiência*. Tradução de João Wanderley Geraldi. In: Revista Brasileira de Educação nº 19, 2002. Rio de Janeiro: ANPED.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LOPES, Maria Margaret. *Apresentação*. In: Gênero, ciências e história, Cadernos Pagu, nº 15, 2000. Campinas: Gráfica do IFCH/UNICAMP.

MAZZA, Débora. *A produção sociológica de Florestan Fernandes e a problemática educacional: Uma leitura (1941-1964)*. Taubaté: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2004.

NERUDA, Pablo. *Para nascer nasci*. Tradução: Rolando Roque da Silva. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil Ltda, 2011.

NOGUEIRA, Oracy A. *Problema social e problema de investigação*. In: Revista Educação e Ciências Sociais. Rio de Janeiro: INEP, Vol. III, nº 8, 1958.

PAIVA, Vanilda. *Educação Popular e Educação de Adultos, contribuição à História da Educação Brasileira*. São Paulo: Loyola, 1973.

RABÊLO, José Maria & RABÊLO, Thereza. *Diáspora: os longos caminhos do exílio*. São Paulo: Geração Editorial, 2001.

ROLLEMBERG, Denise. *Exílio entre raízes e radares*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999.

SAID, Edward W.. *Reflexões sobre o exílio e outros ensaios*. Tradução Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SANFELICE, José Luiz. *O Manifesto dos Educadores (1959) à luz da história*. In: Educação & Sociedade, Maio/Agosto 2007, vol. 28, nº 99. Campinas/SP.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Quem dará o golpe no Brasil?* Coleção Cadernos do Povo Brasileiro, dirigida por Álvaro Vieira Pinto e Ênio Silveira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

SPIGOLON, Nima Imaculada. *Pedagogia da Convivência: Elza Freire – uma vida que faz Educação*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2009.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. *Os senhores das gerais: os novos inconfidentes e o golpe de 1964*. Petrópolis: Vozes, 1986.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Entre a realidade e a utopia*: ensaios sobre política, moral e socialismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

VITA, Álvaro de. *Sociologia da Sociedade Brasileira*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

WEFFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

YANKELEVICH, Pablo (Org.). *Represión y destierro – itinerarios del exílio argentino*. Buenos Aires: Ediciones Al Margem, 2004.

_____. (Org.). *México, país refugio. La experiência de los Exilios em el siglo XX*. México: INAH/Plaza y Valdés, 2002.

_____ y JENSEN, Silvina (Orgs.). *Exilios: destinos y experiências bajo la dictadura militar*. Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2007.

I (Bolsista CAPES). (FE/DECISE/UNICAMP). professoranima@gmail.com

II (FE/DECISE/UNICAMP). dmazza@unicamp.br

1 O sentido empregado é o adotado por Larrosa, pois como ele propomos *"pensar a Educação a partir do par experiência/sentido [...] é em primeiro lugar um encontro ou uma relação com algo que se experimenta, que se prova [...] tem sempre uma dimensão de incerteza"* (LARROSA, 2002, p. 20-28).

2 O conceito que adotamos se ancora em Vázquez (2001); Lefebvre (2008); Galeano (2007) e Freire (2000). Como os autores aqui o sentido empreendido é que a realidade também é a utopia, já que é a partir do que se vive no real que se projetam as ideais, os sonhos, as esperanças de um futuro melhor e é feita a partir dos movimentos de transformação dessa realidade.

3 Elza Maia Costa Oliveira, ao casar-se com Paulo Réglus Neves Freire passa a assinar Elza Maia Costa Freire. Optamos em referir-nos assim ao longo do texto, pois o casal é identificado, nacional e internacionalmente, como sendo: Elza Freire e Paulo Freire.

4 Textos em espanhol e/ou outros idiomas, para publicação mantivemos a forma original.

5 A análise Dreifussiana sintetiza os principais argumentos da interpretação "marxista" do golpe e considerou que a conquista do Estado pelo bloco de poder ligado a este não constituiu *"um mero reflexo da supremacia econômica"* mas *"um resultado de uma luta política empreendida pela vanguarda destes novos interesses"* (DREIFUSS, 2008, p. 482). Assim como o autor, designamos o golpe de 1964, como golpe civil-militar, em decorrência da atuação de relevantes setores da sociedade civil e militar, organizados em forma de blocos de poder, como: o bloco econômico multinacional e associado, autoridades eclesiásticas, intelectuais e políticos de orientação liberal-conservadora, meios de comunicação e mídia, demonstrando que era necessário *"conquistar o Estado"* e, para isto, esse novo bloco de poder partiu para a conspiração.

6 Autores pormenorizam a temática: FREIRE, P.. *Educação como prática da Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967; FÁVERO, Osmar. *Cultura popular, educação popular, memória dos anos 60*. Rio de Janeiro: Grall, 1983. BEISIEGEL, Celso de R.. *Estado de Educação Popular*. São Paulo: Pioneira, 1974 e *Política e Educação Popular (A teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil)*. São Paulo: Ática, 1982.

7 Vide remissão à SPIGOLON, Nima I. *Pedagogia da Convivência: Elza Freire – uma vida que faz Educação*. Dissertação (Mestrado em Educação). Campinas: UNICAMP, 2009.

8 Em particular a ineficácia das Campanhas que se restringiam à mera alfabetização, as críticas apontavam a necessidade de encontrar novas diretrizes para a educação de adultos, de modo a torná-la funcional à sociedade brasileira em transformação. Consultar IBGE e PAIVA, V. *Educação Popular e Educação de Adultos, contribuição à História da Educação Brasileira*. São Paulo: Loyola, 1973, p. 207.

9 Trabalhos que fornecem importantes elementos para esse esforço de elucidação histórica e para análise mais abrangente dessas questões, vide: Dreifuss (2008); Rabêlo (2001); Starling (1986) e

Santos (1962).

10 Adotamos principalmente as discussões de CUNHA, Luiz A. & GOÉS, Moacyr de. *O golpe na Educação*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1985.

11 Verificar FREIRE (1997), *A importância do Ato de Ler*, nota de rodapé p. 36.

12 Com as autoras, adotamos a concepção de que a condição de exilada não se confunde com a de asilada ou refugiada, pois *"o estatuto legal não cobre a diversidade de situações de exílio, nem abrange aquelas pessoas portadoras de documentos mas que não poderiam voltar em segurança, e cuja situação formal foi sempre bastante ambígua"* (COSTA [et. al.], 1980, p. 18).

13 Em termos gerais, diáspora (termo modelado na história moderna do povo Judeu) pode significar dispersão de qualquer povo ou etnia pelo mundo.

14 Fizemos levantamento junto a diversos bancos de dados, dentre eles: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior, Arquivo Edgard Leuenroth, Memórias Reveladas.

15 Na tentativa de aproximar pesquisadores e leitores dessa temática, os *Cadernos Pagu – Gênero, ciências e história*, nº 15, 2000; apresentou dossiê editado por M. Margaret Lopes.

16 A perspectiva aqui adotada é inspirada na epígrafe *"Seja como for, a continuidade das MEMÓRIAS DO EXÍLIO é importante para a construção da memória nacional [...] Que esta esperança, este ideal de liberdade, seja assumido por um número cada vez maior de brasileiros e brasileiras!"* Apresentação. In: Costa, Albertina de O., MORAES, Maria T. Porciuncula, MARZOLA, Norma e LIMA, Valentina da R. (Orgs.). *Memórias das mulheres no exílio*. Obra patrocinada por Paulo Freire, Abdias Nascimento e Nelson Werneck Sodré, Vol. II. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

17 Adotamos e referimo-nos principalmente as conceptualizações de FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Porto: Afrontamento, 1972 e *Conscientização*. São Paulo: Centauro Editora, 2006.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Ações afirmativas na universidade: o "caso cotas" no Supremo Tribunal Federal

**Maria Creusa de Araújo Borges[I]; Thiago Rodrigo Fernandes da Silva Santos[II]**

A problemática da adoção de programas de ação afirmativa no acesso à universidade alcança centralidade no debate contemporâneo sobre os fins sociais da instituição universitária e o seu papel na democratização da sociedade brasileira. Esse debate se insere no contexto de crises da universidade, discussão problematizada por Santos (2003), em que o autor aborda a questão ao apontar as crises de hegemonia, legitimidade e institucional. Entretanto, naquele trabalho, a abordagem colocada pelo autor supracitado indica que a crise institucional tende a concentrar os objetivos de reforma da educação universitária a partir da segunda metade da década de noventa do século XX.

Na perspectiva de Santos (2004; 2003), essas crises resultam do acúmulo de funções que a universidade desempenha, muitas delas contraditórias entre si. A contradição e a incompatibilidade entre as funções provocam pontos de tensão na relação entre a instituição universitária e o aparelho estatal e no interior das próprias instituições. O resultado disso, nessa perspectiva, é a explosão da crise da universidade em três dimensões.

A crise de hegemonia é resultado de uma contradição entre a função social de uma instituição que esteve centrada na produção de alta cultura, necessária à formação das elites, e que, agora, passa a ser pressionada a produzir padrões culturais 'médios', voltados à formação de mão-de-obra qualificada necessária ao desenvolvimento capitalista em curso.

> (...) em lugar de criar elites dirigentes, (a universidade) está destinada a adestrar mão-de-obra dócil para um mercado sempre incerto. E ela própria ainda não se sente bem treinada para isto, donde sua crise (CHAUÍ, 2001, p. 46).

A crise de legitimidade refere-se à contradição entre a hierarquização dos saberes produzidos e socializados pela universidade e as pressões pela abertura da instituição universitária para grupos sociais marginalizados do acesso à educação superior. Essa crise se insere no contexto de explosão da demanda pela democratização do acesso à universidade e de realização de políticas voltadas para o atendimento das reivindicações de igualdade de oportunidades para os grupos marginalizados da instituição.

A crise institucional coloca em xeque a natureza específica da universidade como instituição social. Esta é pressionada a adotar modelos de gestão exteriores à sua lógica institucional, ao seu *ethos* acadêmico, modelos estes importados de outras instituições, consideradas como mais

eficientes, e a se submeter a critérios de produtividade de natureza empresarial. Nessa perspectiva, a lógica de organização gerencial das grandes empresas é colocada como alternativa para a reformulação da universidade em prol de sua eficiência e produtividade.

Assim, revisando a perspectiva de Santos (2004; 2003), acrescentamos que a questão da democratização do acesso à universidade tem se constituído como uma questão problemática e marcada por tensões. O acesso e a permanência de grupos sociais marginalizados passam a integrar a agenda de debate contemporâneo sobre a matéria, questão que ultrapassa o campo educacional, com repercussões no campo de afirmação dos direitos, e a qual reflete as relações sociais de dominação construídas a partir do Brasil Colônia.

No âmbito do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF) passa a ser acionado para se posicionar sobre a constitucionalidade da adoção de programas de ação afirmativa na educação superior, sobretudo, aqueles programas que se fundamentam em critérios racialmente explícitos, como é o caso da Universidade de Brasília (UNB)[1].

O 'caso cotas' foi discutido na ADPF nº 186, no âmbito do STF. Disciplinada pela Lei nº 9.882/1999, a ADPF consiste numa ação judicial, de caráter constitucional, subsidiária, pois somente é cabível quando não puderem ser acionadas outras ações constitucionais, tais como a Ação Declaratória de Constitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou seja, quando da inexistência de outros instrumentos processuais alternativos, capazes de fornecerem provimento judicial com eficácia ampla, irrestrita e imediata. Processa-se no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, isto é, no STF (art. 102, § 1º, CF/88), e constitui meio de sanar lesões a preceitos fundamentais (MORAES, 2011).

Com relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, na ADPF nº 186, foi apreciada a seguinte questão: "saber se os programas de ação afirmativa que estabelecem um sistema de reserva de vagas, com base em critério étnico-racial, para acesso ao ensino superior, estão ou não em consonância com a Constituição Federal".

Em sua argumentação, o Relator do caso examina a questão colocada, com fundamento na Constituição Federal de 1988 (CF/88), abordando os seguintes aspectos: o princípio da igualdade; a transitoriedade das políticas de ação afirmativa; o mérito como critério de acesso à universidade; a adoção do critério étnico-racial para determinar a reserva de vagas.

Na argumentação, a questão da igualdade é examinada em seu duplo aspecto: a igualdade formal e material. Como afirma o Relator (2012), a igualdade, no plano formal, se insere na tradição liberal burguesa da Revolução Francesa e encontra-se reafirmada no art. 5º da CF/88. Entretanto, se coloca a necessidade do Estado, com base na efetivação do princípio da igualdade material, formular políticas de ação afirmativa, de caráter transitório, atingindo determinados grupos sociais marginalizados historicamente, com vistas à superação das desigualdades vivenciadas pelos mesmos. Assim se posiciona o Ministro:

> para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado

de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (2012, p. 5).

Outra questão consiste na transitoriedade das políticas de ação afirmativa, também reiterada na normativa internacional de direitos humanos sobre a matéria. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, afirma-se que "o acesso aos estudos superiores será igual para todos, em função dos méritos respectivos" (DUDH, art. 26). No Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, reconhece-se que "o ensino superior seja igualmente acessível a todos, tendo por base a capacidade de cada um" (PIDESC, art. 13).

Não obstante, no ordenamento jurídico internacional referente à matéria, o acesso à educação superior via mérito individual se constituir na grande referência, admite-se, no âmbito desse sistema meritocrático, a flexibilização do princípio em tela em circunstâncias específicas e temporárias. Assim, na normativa supracitada, foram afirmados instrumentos que reconhecem a necessidade, de forma transitória, da adoção de programas de ação afirmativa.

Nessa perspectiva, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), ratificada pelo Estado brasileiro em 27 de março de 1968, dispõe que os Estados Membros tomarão medidas especiais, nos campos social, econômico, cultural, com a finalidade de garantir a determinados grupos sociais vulneráveis, o pleno exercício dos direitos humanos em condições de igualdade com os demais grupos (art. 2º, §2.). Por sua vez, na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia, Intolerância Correlata (2001), se reconhece a legitimidade das políticas de ação afirmativa voltadas para o combate da discriminação. Observa-se, assim, um consenso, no plano da normativa internacional de proteção dos direitos humanos, no tocante à necessidade de adoção dessas políticas.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a CF/88 ratifica a preocupação internacional relativa à necessidade desses programas, orientando-se, exaustivamente, pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse instrumento normativo, se ressalta que a cidadania e a dignidade da pessoa humana, este último princípio basilar dos direitos humanos, constituem fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II; III), enfatizando a redução das desigualdades sociais como um dos objetivos fundamentais da República brasileira (art. 3º, III).

Nessa ótica, o princípio da igualdade, afirmado no art. 5º da Carta Política de 1988, deve ser interpretado de forma integrada aos fundamentos e objetivos assumidos na Constituição, pois como afirma o Ministro Ricardo Lewandowski, em análise da repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 597.285-2 (2009):

(...) a clássica concepção liberal de igualdade como um valor meramente formal há muito foi superada, em vista do seu potencial de ser um meio de legitimação da manutenção de iniquidades, por outro lado o objetivo de se garantir uma efetiva igualdade material deve sempre levar em consideração a necessidade de se respeitar os demais valores

constitucionais.

No parecer, o relator do 'caso cotas' defende a transformação do direito à isonomia no direito à igualdade de possibilidades, com vistas à participação equitativa nos bens sociais dos grupos que constituem os 'beneficiários' das políticas em pauta. Conforme o posicionamento do relator, tais políticas integram o cerne do conceito de democracia, como abordado por Santos (2003a). Assim, o Ministro argumenta:

> (...) a aplicação do princípio da igualdade, sob a ótica da justiça distributiva, considera a posição relativa dos grupos sociais entre si. Mas, convém registrar, ao levar em conta a inelutável realidade da estratificação social, não se restringe a focar a categoria dos brancos, negros e pardos. Ela consiste em uma técnica de distribuição de justiça, que, em última análise, objetiva promover a inclusão social de grupos excluídos ou marginalizados, especialmente daqueles que, historicamente, foram compelidos a viver na periferia da sociedade (2012, p.8).

Em relação à questão do mérito como critério de acesso à educação superior, a argumentação do Ministro respalda-se no art. 206, incisos I, III e IV e art. 208, inciso V da CF/88. O art. 206 versa sobre os princípios que norteiam o ensino público e o art. 208 especifica o dever do Estado em relação à efetivação do direito à educação, da educação infantil à educação superior. Com base em interpretação constitucional, o relator enfatiza os princípios da "igualdade de condições para acesso e permanência na escola", "pluralismo de ideias" e "gestão democrática do ensino público" e o critério da "capacidade de cada um para acesso aos níveis mais elevados do ensino".

De fato, o mérito e a concepção de que a educação superior é direito de todos constituem as linhas mestras das referências normativas que norteiam o acesso e permanência no nível de educação em debate (BORGES, 2008). Destaca-se que a assunção de uma sociedade baseada no mérito integra a pauta de reivindicações dos movimentos revolucionários burgueses no século XVIII, os quais lutavam pela superação de privilégios advindos do pertencimento a determinados estamentos.

Entretanto, como afirma o relator do caso, a questão do mérito, como critério de acesso, tem que ficar atrelada à igualdade material, pois os beneficiários das políticas de ações afirmativas constituem indivíduos que se encontram em situação de desvantagem em relação a outros, que não vivenciaram situações de exclusão social. Recorre-se, portanto, à fundamentação pautada nos princípios assumidos na CF/88 e nos objetivos colocados na Carta Política voltados à redução das desigualdades sociais e econômicas e na defesa dos direitos humanos de grupos sociais marginalizados historicamente. No entendimento do Ministro:

> (...) o constituinte buscou temperar o rigor da aferição do mérito dos candidatos que pretendem acesso à universidade com o princípio da igualdade material que permeia todo o Texto Magno. Afigura-se evidente, de resto, que o mérito dos concorrentes que se encontram em situação de desvantagem com relação a outros, em virtude de suas condições sociais, não pode ser aferido segundo uma ótica puramente linear, tendo em conta a necessidade de observa-se o citado princípio (2012, p.13).

Em relação à adoção do critério étnico-racial, o Relator destaca o enfrentamento da seguinte questão: se a inexistência, cientificamente comprovada, do conceito biológico de raça, referente à espécie humana, coloca obstáculos de adoção desse critério para fins de seleção de indivíduos. Nesse enfrentamento, o Ministro afasta, em sua argumentação, o conceito biológico de raça e enfatiza que se trata de um conceito histórico-cultural, construído socialmente, para fins de justificação da discriminação e, por conseguinte, da dominação exercida socialmente por determinados grupos sociais em detrimento de outros, colocados como inferiores. Nessa ótica, conclui o Ministro-Relator:

> (...) com o escopo de impedir a discriminação negativa de determinados grupos de pessoas, partindo do conceito de raça (...) enquanto categoria histórico-social, assim também é possível empregar essa mesma lógica para autorizar a utilização, pelo Estado, da discriminação positiva com vistas a estimular a inclusão social de grupos tradicionalmente excluídos (2012, p.20).

Assim, na argumentação, o Relator enfatiza a necessidade de discriminar, só que, agora, de forma positiva, a discriminação inversa (DWORKIN, 2005), por intermédio da adoção de políticas de ação afirmativa, objetivando a inclusão dos beneficiários dessas políticas na universidade. Enfatiza que a adoção dessas políticas pode promover a formação de lideranças nos grupos discriminados, habilitando-os a lutarem pela defesa de seus direitos, além de se constituírem em novas referências de ascensão social. Como afirma o Relator:

> tais programas trazem, pois, como um bônus adicional a aceleração de uma mudança na atitude subjetiva dos integrantes desses grupos, aumentando a autoestima que prepara o terreno para a sua progressiva e plena integração social (2012, p. 26-27).

Insere-se, nesse debate, a questão do reconhecimento de perspectivas culturais de grupos marginalizados historicamente, a qual se configura prioritária, superando, dessa forma, a concentração do debate em tela na problemática, apenas, do acesso à educação superior. Assim, ao considerar o acesso, se problematiza a questão na ótica do reconhecimento, como enfatizada por Fraser (2007).

Nesse sentido, o conceito de justiça social é problematizado na perspectiva de reivindicações por reconhecimento de diferentes abordagens étnicas e culturais. Busca-se, dessa forma, a construção de um novo paradigma de justiça social que coloca o reconhecimento no cerne do debate contemporâneo. Trata-se, na verdade, de um tipo de reivindicação por justiça social que tende a ser pautada nas políticas de reconhecimento. Na linha de pensamento do Relator, justiça social significa "(...) distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes" (2012, p. 28).

Na abordagem proposta por Fraser (2007), reconhecimento significa incorporar os membros dos diferentes grupos como sujeitos integrais nas relações sociais. Visa essa abordagem a superação da subordinação social vivenciada por esses grupos.

A participação igualitária, numa sociedade democrática, exige a reconfiguração das estruturas das

instituições sociais, fundamentadas no reconhecimento dessas perspectivas culturais, objetivando a paridade de participação. Como afirma Fraser (2007, p. 102), "(...) o reconhecimento das distintas perspectivas das minorias étnicas, 'raciais', bem como a diferença de gênero" (FRASER, 2007, p. 102) torna-se a meta no contexto de uma política de reconhecimento pautada na superação da subordinação social.

Dessa forma, considerar, apenas, a adoção de critérios socioeconômicos para pautar o acesso à instituição universitária se torna insuficiente para a redução das desigualdades sociais. Conforme o relator, se faz necessária a adoção de critérios de ordem étnica e racial com a finalidade de promover a integração dos grupos 'beneficiários' de tais políticas, e realça o papel relevante da universidade na promoção dessa integração. Como afirma o Ministro, os espaços universitários " (...) não são apenas ambientes de formação profissional, mas constituem locais privilegiados de criação dos futuros líderes e dirigentes sociais" (2012, p. 30).

No caso brasileiro, a instituição universitária assume papel de relevância na redução das desigualdades sociais e regionais, conforme objetivos programáticos afirmados na Carta Política de 1988. Como instituição temporã (CUNHA, 1980), a universidade se constitui tardiamente no Brasil, mas assume centralidade no sistema de educação superior, sobretudo, a universidade pública, formando profissionais, realizando pesquisa, capitaneando todo o sistema de ensino, isto é, realizando as atividades de ensino, pesquisa e extensão, de forma indissociável (CF/88, art. 207).

O reconhecimento da universidade como instituição relevante na incorporação de valores e de diferentes perspectivas culturais alcança centralidade na argumentação do Relator do caso. Destaca o papel central das universidades públicas na formação das elites brasileiras. Realça que não é, apenas, o público-alvo da reserva de vagas que se 'beneficia' de tal política, mas todo o meio acadêmico que terá a oportunidade de conviver com o outro. Nas palavras de Dworkin (citado pelo Relator):

> (...) acabam de tornar-se disponíveis provas impressionantes do valor da ação afirmativa nas instituições universitárias de elite. (...). Segundo o estudo de River, a ação afirmativa alcançou um êxito impressionante: produziu notas mais altas de formatura entre os alunos universitários negros, mais líderes negros na indústria, nas profissões, na comunidade e nos serviços comunitários, bem como uma interação e amizade mais duradouras entre as raças do que, caso contrário, teria sido possível (2012, p. 36).

De fato, a justificativa da promoção e reconhecimento, na instituição universitária, de diferentes perspectivas socioculturais tem fundamentado as decisões judiciais no tocante à matéria, tanto no âmbito da Corte Suprema Brasileira, como na Suprema Corte dos Estados Unidos da América. No âmbito desta última, é famoso o 'Caso *Bakke v. Regents of the University of Califórnia* (1977)'.

O caso supracitado consiste numa ação judicial na qual foi examinado o programa de ação afirmativa da escola de Medicina da Universidade da Califórnia, o chamado 'programa de força-tarefa'. Nesse programa, foram reservadas dezesseis vagas para membros de minorias em desvantagem educacional e econômica. *Bakke* candidatou-se a uma das oitenta e quatro vagas não

reservadas às minorias. Não obstante ter tirado nota alta no teste, foi rejeitado. Dessa forma, *Bakke* promoveu ação contra a Universidade da Califórnia, sob o argumento de que seus direitos constitucionais foram violados pelo 'programa de força-tarefa'. A escola de Medicina reconheceu que não poderia provar se o candidato teria sido aceito se não houvesse adotado o 'programa de força-tarefa' e o Supremo Tribunal da Califórnia concordou com o argumento levantado pelo autor da ação e ordenou que a escola de Medicina efetivasse a admissão de *Bakke*. A universidade impetrou recurso no Supremo Tribunal. A decisão do Supremo Tribunal da Califórnia foi ratificada pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos, na perspectiva da admissão de *Bakke*. Entretanto, revogou a decisão do Tribunal da Califórnia que proibiu a adoção de critérios racialmente explícitos para determinar a reserva de vagas em programas de ação afirmativa, ao considerar que estes podem promover a diversidade étnico-racial na universidade[2]. Assim, como afirma o juiz Powell da Suprema Corte Americana, "tais programas almejam a diversidade no corpo estudantil. Reconhecem que a diversidade racial é tão importante quanto a diversidade geográfica ou a diversidade de talentos extracurriculares (...)" (DWORKIN, 2005, p. 458).

Portanto, no caso em tela, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América apreciou a questão da adoção de programas de ação afirmativa na universidade não, apenas, pela ótica de sua constitucionalidade, mas, sobretudo, sob o ângulo de como essa instituição promoveria a diversidade étnico-racial com a adoção de programas dessa natureza. Assim, foi exigida a demonstração de que o critério adotado na reserva de vagas promoveria uma maior integração e igualdade entre os indivíduos.

Nessa perspectiva, o debate sobre a adoção de programas de ação afirmativa se insere na problemática de uma política de reconhecimento que visa à superação da subordinação social de determinados grupos socioculturais. Dessa forma, não se pode focalizar e enfatizar, apenas, o acesso desses grupos por intermédio da adoção de critérios sociais e raciais para determinar a reserva de vaga. Um programa de ação afirmativa que utiliza tais critérios não pode se restringir à construção de estratégias de acesso e permanência focados em assistência estudantil do tipo restaurante universitário, bolsas de extensão e pesquisa, bolsa moradia. Isto é, apenas, o passo inicial e não principal. Um programa de ação afirmativa, pautado na adoção de critérios sociais e raciais, visa à adoção de uma política de reconhecimento dos padrões culturais dos diferentes grupos 'raciais' que ingressam na universidade na perspectiva da superação da subordinação social, promovendo, assim, a sua participação igualitária na sociedade.

# Referências

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A adoção do sistema de cotas como forma de ingresso na educação superior brasileira. In: JUNIOR, Luiz de Sousa; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. (orgs). **Políticas de gestão e práticas educativas:** a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2011, v.1.

_____. Princípios norteadores da educação em direitos humanos na instituição universitária. **Verba Juris: Anuário da Pós-Graduação em Direito.** João Pessoa, ano 7, v.7, n.7, p. 133-175,

jan./dez. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de dezembro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, de 25 de abril de 2012. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Brasília, 2012.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 597.285-2. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã:** o ensino superior da colônia a era Vargas. Rio de Janeiro: Ed. UFC, 1980.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Tradução Luís Carlos Borges. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FRASER, Nancy. Reconhecimento sem ética? In: **Lua Nova**, São Paulo, 70: 101-138, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 8ª ed. Atualizada até a EC nº 67/10 – São Paulo: Atlas, 2011.

ONU. **Educação em matéria de direitos humanos e tratados de direitos humanos.** Série Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos 1995-2004. Número II.

_____. **Recopilación de instrumentos internacionales.** Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

_____. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948). In: ONU. **Recopilación de instrumentos internacionales.** Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

_____. PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966). In: ONU. **Recopilación de instrumentos internacionales.** Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Temas de direitos humanos.** 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo:** para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a.

I (PPGCJ/PPGE/UFPB). mcaborges@gmail.com

II (PIBIC/CNPq/UFPB). trf.educa@gmail.com

1 Sobre a matéria ver julgamento pelo STF da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186 em 25 de abril de 2012. Neste caso, o programa de ação afirmativa da UNB, baseado em critério racial, foi declarado constitucional.

2 Detalhes sobre o caso *Bakke* ver o estudo realizado por Ronald Dworkin, publicado no livro **Uma questão de princípio** (2005).

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# Mapeamento do conceito de cidadania a partir do movimento do capital nos anos de 1990: operador da justiça curricular

**Wilcelene Pessoa dos Anjos Dourado Machado**[I]

## Notas introdutórias

A sociedade capitalista necessita de indivíduos que possuam liberdades civis para que ela possa se consolidar. Tais liberdades garantem aos indivíduos o direito de ir e vir, de manifestar suas vontades, de se apropriar de bens, bem como realizar contratos de trabalho. O capitalismo depende da relação entre o capital e a força de trabalho assalariada e os direitos civis respaldam esse processo.

Nesse contexto, Saes (2001) revela que "[...] a concretização da forma-sujeito de direito mediante a criação de direitos civis implica, de um lado, a corporificação de liberdades que são reais, ainda que sejam desigualmente distribuídas entre as classes sociais (liberdades ou prerrogativas essas que correspondem ao aspecto concreto da cidadania civil)." (SAES, 2001, p. 382). Ainda segundo o autor, esse fato propicia um efeito ideológico de cidadania, em que se acredita alcançar a igualdade entre os indivíduos pelo fato de existir tais prerrogativas reais.

A partir desse lugar, este texto propõe aproximações, no sentido de mapeamento, do conceito de cidadania no contexto da sociedade capitalista, buscando reflexões sobre o seu atual momento, por entendê-lo como um dos conceitos operadores da justiça curricular. Esta última proposta no campo dos estudos curriculares, a partir da configuração de um currículo "contrahegemonico", fundado na percepção de que existem alunos/as com diversas heranças culturais, e esses/as obrigam as escolas a pensarem processos diferenciados de distribuição e acesso aos conhecimentos.

Como propõe Santomé (1998), a justiça curricular defende um "projeto emancipador", que contemple conteúdos culturais que incluam as vozes ausentes ou deformadas nos currículos tradicionais e estratégias de ensino que contribuam para uma aprendizagem crítica por parte dos indivíduos.

Autores como Hargreaves, Earl e Ryan (2001) propõem em suas análises que as escolas deveriam preparar seus agentes para um mundo em mudança e que, neste contexto, o currículo, organizado em disciplinas e centrado nos conteúdos e indiferente aos processos, encontra-se em crise por, historicamente, não conseguir atender a essa reclamação social. Diante disso, concepções

singulares dos currículos escolares, privilegiadoras de escolhas de alguns tipos de conhecimentos em detrimento de outros, indicam estar com seus dias contados, já que estão a ser repensadas ou, pelo menos, problematizadas.

Em nossas análises, problematizamos esse desenho de currículo, organizado em disciplinas e centrado nos conteúdos, sustentados pelas análises de Apple (2002), para o qual o currículo consiste na seleção do conhecimento socialmente legitimado e, portanto, configura-se como o produto das tensões culturais, políticas e econômicas presentes em uma sociedade, tornando-se, na maioria das vezes, a expressão dos interesses dominantes.

Para dar forma a este estudo, estamos orientados pelos procedimentos da pesquisa bibliográfica fundamentada no levantamento, seleção e análise de artigos de periódicos, capítulos de livros, livros, dissertações e teses, que procederam a investigações sobre as temáticas: movimento do capital em finais do século XX, cidadania, direitos fundamentais, currículo e, mais precisamente, a relação educação e cidadania.

No tocante à exposição das ideias construídas optamos por, inicialmente, apresentar, ainda que panoramicamente, o movimento do capital no final do século XX, por entendermos esse movimento central na configuração do conceito de cidadania no projeto de educação escolar desenhado na última década deste mesmo século. Na sequência trazemos algumas leituras indicativas do processo de constituição das relações entre cidadania e capitalismo.

# O movimento do capital no final do século XX

O capitalismo, ao longo de sua existência, passou por crises no processo de sua consolidação, mas mostrou capacidade de reorganizar as circunstâncias de modo a manter-se hegemônico. Neves (2010) ressalta que a Era de Ouro (1946 – início de 1970) apresentou como subproduto das riquezas produzidas, o processo de centralização do capital sob a forma financeira, inicialmente em pequenas proporções nos EUA desde a década de 1950, em meados de 1960 iniciou sua trajetória pela Europa, levando a expansão da financeirização para uma mundialização do capital a partir dos anos de 1970.

Em finais do século XX, a crise de acumulação do capital dos anos 1970 proporcionou o início do processo de expansão de políticas neoliberais pelo mundo. Neves (2010) registra que:

> Esse processo marcou profundas alterações em todas as dimensões da vida social, combinando políticas que tenderam à estabilidade de preços, consolidação orçamental, desregulamentação de todos os mercados e comércio livre, com a construção de uma nova sociabilidade. Eram os primeiros sinais da ofensiva imperialista em construção que se apoiava em um amplo processo de financeirização do capital [...] (NEVES, 2010, p. 65)

Nesse contexto "a teoria neoliberal firmou sua respeitabilidade acadêmica quando Hayek, primeiro, e Friedman, depois, ganharam o Prêmio Nobel de Economia, em 1974 e 1976, respectivamente." (NEVES, 2010, p. 68).

Além das mudanças operadas no âmbito da economia, o neoliberalismo propiciou transformações em outras dimensões no mundo, como na área de tecnologia (eletroeletrônica, biotecnologia, microeletrônica computacional, telecomunicação e engenharia genética), e na questão do trabalho com a reestruturação produtiva com base na informática, como resposta ao desemprego e a desaceleração do crescimento.

Tal reestruturação produtiva resultou na reforma do Estado, pois a consequência foi a apresentação de um Estado regulador, mediador, enfatizando o valor da livre concorrência e das forças de mercado, descompromissado com o pleno emprego, o que gerou o aumento de trabalhadores informais.

No início da década de 1990, houve a expressão, por parte de alguns autores como Francis Fukuyama (1989), de certa euforia acerca da consolidação de todo processo que consistia na hegemonia do capitalismo, da mundialização do capital, expansão das democracias e um novo imperialismo, como afirmou Wood (2010).

> O coroamento desse processo resultou no Consenso de Washington (1989), um conjunto de medidas concebidas por economistas de instituições financeiras tais como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Tal programa tornou-se a política oficial do FMI a partir de 1990, passando a ser o "receituário" voltado ao "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades, em especial os países da América Latina. (NEVES, 2012, p. 69).

Dessa forma, a doutrina neoliberal delineou estrategicamente um novo papel para o Estado, uma nova sociabilidade e mecanismos que viabilizassem o amplo projeto de mundialização do capital.

Cabe ressaltar que foram os governos da Inglaterra e dos Estados Unidos, respectivamente Margareth Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1989) que deram visibilidade ao neoliberalismo e segundo Neves (2010) "criaram um legado que deu suporte aos governos posteriores, de tal forma que Bill Clinton, nos Estados Unidos (1993-2001), e Tony Blair, na Grã-Bretanha (1997-2007), não só deram continuidade ao processo de neoliberalização como também o ampliaram dentro de uma concepção social-democrata reformulada, sistematizada na chamada Terceira Via." (NEVES, 2010, p. 70).

A Terceira Via foi um projeto político apresentado por Giddens (1999), concebido em meados da década de 1990, num momento em que o neoliberalismo já se encontrava em plena expansão mundial. Há pontos divergentes e convergentes entre a doutrina neoliberal e a Terceira Via.

> [...] Nos dois casos, o Estado deixa de ser responsável direto pela execução das políticas sociais, mas, enquanto o neoliberalismo defende a privatização e passa essa responsabilidade para o mercado, a Terceira Via repassa a responsabilidade para organizações da sociedade civil, criando o conceito de 'público não-estatal', na passagem de um Estado de bem-estar social para uma sociedade de bem-estar social (NEVES, 2010, p.71)

No início do século XXI, apesar de todo sucesso aparente do neoliberalismo pelo mundo, há

aspectos negativos nesse projeto hegemônico. A realidade comprova um aprofundamento nas desigualdades sociais nos países capitalistas centrais, e uma situação mais grave nos países periféricos. A meta propalada pelo neoliberalismo de alcançar o bem-estar de todos, se dissipa diante da restauração do poder de classe.

O aumento crescente das tensões entre os grupos dominantes e aqueles marginalizados parece contribuir, ao mesmo tempo em que, reforça a necessidade de discutirmos o papel do currículo, no que tange às escolhas de conhecimentos e os seus processos de distribuição, na formação de futuras gerações, nos valores de apreciação à diversidade cultural e desafio a preconceitos a ela relacionados.

> Um currículo democrático deve, portanto, reconhecer abertamente as disparidades, não buscando homogeneizar os alunos através do estabelecimento de uma suposta cultura comum, na qual as "contribuições" dos grupos minoritários são mencionadas perifericamente, enquanto são mantidas as noções hierárquicas relacionadas ao conhecimento oficial (APPLE, 2002).

Com efeito, é preciso resgatar aquela que historicamente vem sendo delineada como a função a ser desempenhada pela educação escolar, qual seja, a formação de indivíduos capazes de atuar na sociedade para torná-la mais igualitária e democrática e, para esta tarefa, o conceito de cidadania vem sendo reinventado[1].

## Relações entre cidadania e capitalismo

Há sem dúvida diferentes formas de se abordar o conceito de cidadania, mas a proposição deste texto é de nos aproximarmos dele no contexto da sociedade capitalista, buscando compreender qual seu significado na atualidade.

No trabalho de Wood (2010), entre as questões propostas para sua investigação, há uma investigação do conceito de democracia desde o mundo antigo ao mundo moderno, que nos possibilita refletir sobre as possíveis transformações operadas nesse conceito diante das mudanças ocorridas ao longo do tempo na história da humanidade.

Neste movimento histórico, a autora funda suas análises na base economicista desse conceito, tomando o trabalho como fator constitutivo das classes ao longo do tempo. Nesse quadro de análise problematiza o maior relevo oferecido pelos historiadores à escravidão, pois segundo suas análises, o trabalho possuía valor capaz de permitir que determinado trabalhador livre fosse considerado cidadão,

> [...] o trabalhador livre, com *status* de cidadão numa cidade estratificada, especificamente o *cidadão camponês,* com a liberdade jurídica e política implícita e a liberação de várias formas de exploração por coação direta dos donos de terra ou dos Estados, era certamente uma formação distintiva que indicava uma relação única entre as classes apropriadoras e produtoras. (WOOD, 2010, p. 157)

Essa condição do trabalho livre foi uma condição sem precedentes, pois o cidadão camponês representava uma forma social única, "a verdadeira característica da pólis como forma de organização de Estado é exatamente essa, a união de trabalho e cidadania específica da *cidadania camponesa*." (WOOD, 2010, p. 162).

O trabalho livre que na democracia possuía um status político e cultural se viu transformado, pois embora o capitalismo tenha feito do trabalho uma forma dominante, este perdeu boa parte do valor de outrora.

> [...] Antes da segunda metade do século XVIII, e principalmente antes das revoluções americana e francesa, não teria sido incomum uma caracterização da antiga democracia ateniense como uma comunidade "mecânica" em que a aristocracia era subordinada a uma multidão "utilitária" de cidadãos trabalhadores – em comparação, por exemplo, com Esparta, onde o conjunto dos cidadãos era formado por uma espécie de nobreza, "dos que vivem com fartura de suas próprias rendas, sem se engajar no trabalho de sua própria terra nem em qualquer outro trabalho para se manter." (WOOD, 2010, p. 168)

A maior diferença apresentada entre a condição de trabalho nas antigas democracias e no capitalismo moderno é que, no segundo caso, o trabalhador assalariado sem propriedades mantém sua liberdade e igualdade jurídica, mas sofre pressões econômicas pelo sistema que prima pela competição e maximização dos lucros. O trabalhador fica submetido ao poder do capital.

> [...] os pequenos produtores, em particular os camponeses, eram em grande parte livres da "exploração extra-econômica". Sua participação política – na assembléia, nos tribunais e nas ruas – limitava a exploração política. Ao mesmo tempo, ao contrário dos trabalhadores no capitalismo, eles ainda não estavam sujeitos às pressões puramente "econômicas" da falta de liberdade. As liberdades política e econômica eram inseparáveis – a liberdade dupla do *demos* em seu significado simultâneo de condição política e de classe social, o homem comum ou o pobre; ao passo que a igualdade política não apenas coexistia com a desigualdade socioeconômica, mas a modificava substancialmente. Neste sentido, a democracia em Atenas não era apenas formal, mas substantiva. (WOOD, 2010, p. 184)

O capitalismo propiciou mudanças no conceito de democracia, esta pôde ser reconhecida como democracia formal, "uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre 'elite' e a 'multidão trabalhadora'" (WOOD, 2010, p. 184).

O processo pelo qual o conceito de democracia foi passando a partir do final do século XVIII consolidou transformações que chegaram à forma como se apresenta hoje. Enquanto "democracia representativa" seu significado literal de governo pelo povo, sofre alterações, pois esse governo passa a ser filtrado pela representação controlada pela oligarquia e povo sofre um esvaziamento de conteúdo.

Em continuidade, tendo como quadro uma mobilização das massas, a classe dominante, mediante lutas ideológicas e políticas, exige que o poder popular, até então considerado como principal

critério de valor democrático, fosse dissipado e, portanto, separados a democracia e o povo.

Com isso, Wood (2010) afirma que "o efeito foi a mudança do foco da 'democracia', que passou do exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais, e do poder coletivo das classes subordinadas para a privacidade e o isolamento do cidadão individual. [...] o conceito de 'democracia' passou a ser identificado como *liberalismo*. (WOOD, 2010, p. 196)

"O capitalismo tornou possível a *redefinição* de democracia e sua redução ao liberalismo." (WOOD, 2010, p. 201). Diante da proximidade de tal assertiva com a realidade contemporânea, pretendemos uma aproximação do significado de "sociedade civil" no contexto atual.

Depois de mencionar em item anterior o movimento do capital em finais do século XX e as transformações decorrentes desse processo, nos interessa compreender o conceito de sociedade civil na atualidade e identificar qual o papel que lhe cabe na sociedade capitalista.

O conceito moderno de "sociedade civil" anuncia que essa

> [...] representa uma esfera diferenciada do Estado, separada das relações e atividade humanas, mas nem público nem privada, ou talvez as duas coisas ao mesmo tempo, incorporando toda uma gama de interações sociais fora da esfera privada do lar e da esfera do mercado, a arena de produção, distribuição e troca. (WOOD, 2010, p. 206).

No entanto, a autora afirma que não é possível relacionar apenas uma escola de pensamento a este conceito, pois ele tem servido a variados fins. Considerando o momento atual em que o pensamento pós-moderno se expande, a sociedade civil também pode ser entendida de acordo com este referencial como tendo certa semelhança com a concepção do liberalismo, pois as liberdades civis estão em pleno exercício contra a opressão do Estado e a diferença, diversidade e pluralismo ganham especial relevo nas ações sociais realizadas nessa esfera.

> [...] ela [sociedade civil] revive a preocupação liberal com a limitação e legitimação do poder político, e, principalmente, o controle desse poder pela liberdade de associação e organização autônoma dentro da sociedade, que a esquerda geralmente despreza, tanto na teoria como na prática [...] o conceito de sociedade civil reconhece e celebra a diferença e a diversidade. Seus advogados fazem do pluralismo um bem primário, em contraste com o marxismo, que é, segundo eles monístico, reducionista e economístico. (WOOD, 2010, p. 209).

O que se depreende é que na atualidade apesar do relevo dispensado à diferença, diversidade, pluralismo e a identidade, que operam um movimento diferenciado nas relações sociais, dissolvendo a solidariedade de classe e enfatizando lutas por grupos identitários, não é possível desconsiderar as questões da base material, as desigualdades ainda estão presentes, não apenas no âmbito das diferenças, mas, sobretudo no campo da existência e sobrevivência na sociedade contemporânea, que continua a ser capitalista.

Já Saes (2000) ressalta que em início do século XXI, o conceito de cidadania versa sobre um aspecto determinado da cidadania na sociedade capitalista: a cidadania política. Primeiramente o autor apresenta uma análise do desenvolvimento histórico e político do conceito de cidadania, tecendo críticas às teses de T. H. Marshall quanto a sua evolução.

Apoiando-se em Marshall, Saes (2000) traz a concepção clássica de cidadania apresentada pelo autor inglês em seu ensaio "Cidadania, classe social e status" (1967), considerado um referencial teórico fundamental para as primeiras aproximações sobre cidadania na sociedade contemporânea.

> [...] Cidadania, segundo Marshall, é a participação integral do indivíduo na comunidade política; tal participação se manifestando, por exemplo, como lealdade ao padrão de civilização aí vigente e à sua herança social, e como acesso ao bem-estar e à segurança materiais aí alcançados. [...] (SAES, 2000, p. 3).

Uma das críticas operadas a essa definição ocorre devido à forma como Marshall pretendeu chegar à caracterização dos diferentes modos pelos quais todos os indivíduos podem concretizar sua participação na comunidade política. De modo aligeirado, em sua teoria, Marshall apresenta a cidadania como um processo que implica direitos e deveres por parte dos indivíduos na sua relação com o Estado, propondo uma classificação dos direitos individuais que na prática revela indicadores concretos da cidadania.

Saes (2000) enuncia a conhecida classificação marshalliana dos direitos:

> São direitos civis, para Marshall, aqueles direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre movimentação e ao livre pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade; bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores (ou seja: o direito à justiça). São direitos políticos, segundo Marshall, aqueles direitos que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa essa que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo (isto é, a elegibilidade) quanto a possibilidade de alguém escolher o governo (através do exercício do voto). Finalmente, os direitos sociais equivalem, para Marshall, à prerrogativa de acesso a um mínimo de bem estar e segurança materiais, o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação no padrão de civilização vigente. (SAES, 2000, p. 4).

Vale destacar que após a definição de cidadania e classificação dos direitos que a compõe, Marshall preocupou-se em sustentar um conjunto de teses acerca da evolução da cidadania na Inglaterra. Em seu entendimento, a conquista de cada elenco de direitos, já classificados, se daria em escala, de modo que a conquista de um desses elencos serviria de ponto de partida para o seguinte, revelando a noção de uma evolução natural da cidadania.

O esquema teórico apontado por Marshall e, analisado por Saes (2000), para o desenvolvimento da cidadania no contexto da sociedade capitalista, possibilita uma análise crítica, pois a conquista dos direitos pelos indivíduos se deu mediante lutas e revoluções, inclusive como meio para a reprodução da classe trabalhadora dentro dessa sociedade que cria sempre novas necessidades

para os indivíduos que a integram.

Outro ponto a ser considerado por Saes (2000), é que ao contrário do que Marshall preconiza, os direitos conquistados não são irreversíveis, visto que com a expansão do neoliberalismo percebemos o movimento de diminuição dos direitos sociais já conquistados, já que o Estado passa ter um papel mínimo na execução de políticas sociais.

Quanto à definição de cidadania política aponta que o capitalismo independe do Estado democrático para manter sua lógica de reprodução. Se considerarmos que Marshall entende cidadania política como a participação do povo no exercício do poder político, indagamos se isso de fato se efetiva na sociedade capitalista.

No capitalismo existem empecilhos "sociais" ao exercício da cidadania e isso se dá devido às correntes políticas diversas que apresentam uma configuração burocrática do Estado. Há uma limitação na prática da cidadania política no sistema capitalista, pois apesar da conquista do direito ao voto, ou seja, o sufrágio universal, e do regime democrático a maioria social não exerce de fato controle sobre os governantes.

Recorrendo a Schumpeter, Saes (2000) afirma que:

> [...] as elites políticas exercem um total controle sobre o regime democrático, pois elas próprias organizam o processo eleitoral, propondo ao eleitorado um estreito leque de opções. [...] as massas acabam desempenhando involuntariamente, no nível do processo eleitoral, o papel de instrumento selecionador de lideranças, oriundas todas de uma restrita elite política. Por isso, conclui Schumpeter em seu estilo saborosamente provocador, "democracia" *na realidade* nada tem a ver com a concretização da vontade geral ou da soberania popular. (SAES, 2001, p. 36)

Neste contexto o voto secreto, quando inserido nas sociedades capitalistas em meados do século XIX até início do século XX, foi considerado um progresso para uma parcela do eleitorado que se via em relações de lealdade pessoal, "porém, numa sociedade capitalista em desenvolvimento, onde se consolida um sistema de classes urbano, o princípio do voto secreto inviabiliza, [...] a legítima pressão de um coletivo (como as classes trabalhadoras urbanas) sobre os seus membros individuais." (SAES, 2000, p. 37)

É possível discorrer sobre várias análises acerca das dificuldades constituídas pelo capitalismo para o exercício da cidadania, o que fica evidente é que o movimento exercido pelo capital e sua lógica de reprodução resulta sempre no favorecimento das classes dominantes em detrimento das classes desfavorecidas.

De um modo particular, Duarte (2010) questiona a compatibilidade entre cidadania e a lógica social do capital. Sua análise recai sobre o fato de que a cidadania se alinha com a moral, embora ambos os conceitos não tenham o mesmo significado. Decorre dessa relação o questionamento sobre a possibilidade da cidadania coexistir com capitalismo.

> [...] Não há capitalismo sem a reprodução da relação entre capital e trabalho. [...] Nesse seu processo reprodutivo, o capitalismo é voraz e indiferente às questões morais. Não estou afirmando que as pessoas, na sociedade capitalista, não se preocupem com as questões morais, mas, sim, que a lógica de reprodução do capital é indiferente a essas questões. O capital se reproduz com ou sem a sanção da moral. [...] (DUARTE, 2010, p. 77).

Partindo da necessidade que o indivíduo tem de sobreviver e, portanto, de vender sua força de trabalho, não é apenas uma escolha entre seguir a lógica do capital ou seguir as regras impostas pela moral. Marx nos trouxe a reflexão acerca da ação do homem sobre a natureza, o fato de historicamente o ser humano se transformar a partir de sua atividade transformadora da natureza, ou seja, sua humanização.

Nessa lógica, para Duarte (2010), "o trabalhador é obrigado, portanto, pela sociedade capitalista, a vender sua própria atividade, a vender a única forma de humanização, que é a atividade humana, em troca de dinheiro. [...]" (DUARTE, 2010, p. 79)

Apesar de o autor considerar que há um aspecto de imoralidade na compra e venda da atividade humana, ele aponta que "[...] a própria questão do trabalho traz a contradição relativa ao desenvolvimento moral. [...] não posso deixar de reconhecer que há valores morais positivos na ética do trabalho. [...]" (DUARTE, 2010, p. 80).

Se para Marx a sociedade civil era o campo da prática social governado pelos interesses privados e pela luta de todos contra todos, este mesmo conceito apresenta uma dualidade para o indivíduo na sociedade capitalista, pois "[...] o indivíduo está dividido: de um lado, o cidadão que deve agir visando a universalidade do bem comum; de outro, o indivíduo privado (o homem burguês) que age com a única finalidade de satisfazer seus interesses e suas necessidades pessoais." (DUARTE, 2010, p. 81).

Ainda para Marx, a Declaração dos Direitos do Homem de 1791 e de 1793 e as constituições francesas de 1793 e 1795 são entendidas como suporte para uma cidadania como meio que assegure os direitos egoístas do homem privado.

Ao analisar o posicionamento de Nodari (2009), quanto ao papel do cidadão do mundo em busca de transformar a cruel realidade planetária, Duarte (2010) enfatiza que não é possível que a educação deva formar nos indivíduos o sentimento de cidadania como condição transformadora da realidade, sem considerar que a origem dos problemas no qual a população mundial está imersa se dá na lógica da reprodução do capital, que une as pessoas mundialmente pelo poder da troca de mercadorias e do dinheiro, de maneira desigual, o que não significa que essa união possa ser benéfica para os indivíduos.

Retomando as análises de Neves (2010) quanto a nova ordem social anunciada pelos teóricos pós-modernos, a atualidade apresenta um novo conceito de individualismo, que não condiz com o individualismo liberal pautado no egoísmo econômico. Nesse novo conceito, o sujeito estaria desprendido das tradições, costumes e imposições quanto ao estilo de vida, decorrente de uma maior autonomia de si diante dos outros.

Essa mudança de atitude decorre de um fenômeno denominado "reflexividade social", ou seja, o fator determinante para as escolhas do sujeito, não seria mais a ideologia e sim a possibilidade oferecida pelas informações e conhecimento disponível.

> [...] A reflexividade social permitiria, então, a afirmação de uma sociedade baseada no diálogo, capaz de reparar as "solidariedades danificadas" pela forma de fazer política do passado. A reflexividade social seria, portanto, a expressão do surgimento da nova cidadania, que permite o indivíduo entender o mundo a partir de seus próprios interesses e valores, arcando com novas responsabilidades. (NEVES, 2010, p. 107)

Na perspectiva pós-moderna a "nova cidadania" pode ser compreendida, como a manifestação de novos movimentos sociais representados por diversas identidades, exercida em espaços articulados, (re)criando novos espaços comunitários com possibilidades de inserção de novos indivíduos, tornando-a ampliada e mais participativa, oportunizando aos indivíduos uma maior participação no seu desenvolvimento.

O que percebemos é que a cidadania é um conceito passível de transformações, bem como de incorporação de outros elementos que envolvem a vida em sociedade. Em sua gênese constituiu-se de valores que se diluíram na medida em que as relações na vida em sociedade se complexificaram. Cabe a nós refletirmos se há possibilidade de efetivação que propicie ao indivíduo uma vida digna, mesmo estando ele inserido em uma sociedade capitalista.

# Notas finais

O mundo atual reconfigurado pelas transformações decorrentes do neoliberalismo, prima por uma nova sociabilidade em que a sociedade civil é chamada a responder pelas questões não atendidas pelo Estado. O exercício de mapear o conceito de cidadania no contexto do capitalismo a partir da década de 1990 é relevante por entendê-lo como operador da justiça curricular.

Esse panorama nos faz repensar o modo como a educação é vista pelas instituições de ensino e pela sociedade. Ela é chamada a responder pelos resultados de desenvolvimento do país, na busca de diminuir as desigualdades sociais. Na condição de compreender o papel da educação no contexto da sociedade contemporânea, é relevante considerar o currículo como componente possível de transformações no sentido contrahegemônico da realidade apresentada.

O currículo consiste na seleção do conhecimento socialmente legitimado e, diante disso, configura-se como o produto das tensões culturais, políticas e econômicas presentes em uma sociedade, tornando-se, na maioria das vezes, a expressão dos interesses dominantes.

Ainda, não se configura e desenvolve um "currículo contrahegemónico" assente numa "teoria de justiça curricular" (CONNELL, 1997), isto é, um currículo onde há lugar para os interesses dos menos favorecidos, para a participação e a escolarização comum e que se estrutura na intenção de produzir situações de igualdade.

Justiça curricular é um conceito novo, que se apresenta como "resultado de análises do currículo que se desenha, coloca em ação, avalia e investiga tomando em consideração o grau no qual tudo o que se decide e faz diz respeito e atende às necessidades e urgências de todos os coletivos sociais" (TORRES-SANTOMÉ, 2011, p. 12). Propõe uma atenção maior àqueles que fazem parte do sistema escolar, que pertencem a diferentes grupos sociais e que têm sua cultura marginalizada frente às imposições de um conhecimento selecionado e distribuído de acordo com os interesses da classe dominante.

Entendemos este estudo relevante, de um lado, pelas contribuições que pode trazer ao campo das discussões sobre a seleção e distribuição do conhecimento em um processo educativo que parece estar retomando princípios do "capital humano" e revestindo-o das necessidades impressas por uma sociedade que se auto define pelo conhecimento. De outro, pelo delineamento de um objeto central nesse processo, qual seja os estudos curriculares, mais especificamente as possibilidades constituídas da concretização, ou não, da justiça curricular.

# Referências


APPLE, Michael. A política do conhecimento oficial: faz sentido a idéia de um currículo nacional? In: MOREIRA, A. F. B.; SILVA, T. T. **Currículo, cultura e sociedade.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2002a, p.59-91.

CONNELL R. W. Escuelas y justicia social. Madrid: Ed. Morata, 1997.

DUARTE, Newton. Limites e contradições da cidadania na sociedade capitalista. **Pro-Posições**, Campinas, v. 21, n. 1 (61), p. 75-87, jan./abr. 2010.

HARGREAVES, Andy; EARL, Lorna; RYAN, Jim. **Educação para mudança: recriando a escola para adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2001, 269p.

HOBSBAWM, Eric & RANGER, Terence. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

NODARI, P. C. Educação, cultura e cidadania. In: **Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED),** 2008, Caxambu. Disponível em HTTP://www.anped.org.br/reuniões/31ra/1 trabalho/GT17-4347-Int.pdf.Acesso em: 1 maio 2009.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Instituto de Estudos Avançados.** São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 8, 2000. (Coleção *Documentos*).

_____. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Instituto de Estudos Avançados.**

São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 15, n. 42, p. 379-410, 2001.

TORRES-SANTOMÉ, Jurjo. **La Justicia curricular:** El caballo de troya de la cultura escolar. Madri: Morata, 2011.

_____. Os conteúdos culturais, a diversidade cultural e a função das instituições escolares. In: **Globalização e Interdisciplinaridade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998, p.129-151.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Editorial Boitempo, 2010.

I UFMS/ PPGEdu. wilpessoa.dm@hotmail.com

1 De acordo com Hobsbwan & Ranger (1984, p. 10), o termo "invenção das tradições" é utilizado para designar um conjunto de práticas reguladas por regras táticas ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, numa continuidade em relação ao passado.

**EIXO 9 – SOCIEDADE CIVIL E CONTROLE SOCIAL: DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

# "Todos pela Educação!" a CONAE nos movimentos da democratização discursiva

**Bruna Sola da Silva Ramos**[I]

O presente trabalho é fruto de uma tese de doutoramento[1] que buscou compreender as ressignificações do discurso pedagógico contemporâneo, a partir da análise dos *slogans* que circularam na recente Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010), como modo de problematizar os projetos ideológicos em disputa por hegemonia no campo da educação nacional.

Apontada como "um acontecimento ímpar na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil" (CONAE, 2010, p. 10), a CONAE se afirma como espaço de discussão e deliberação coletivas sobre os rumos da educação. Sua proposição aparece, portanto, relacionada à exigência formal de uma política de audiências públicas, em tempos demarcados por supostos "avanços" em direção à democracia, nos quais se prenunciam tanto a *participação* quanto a *responsabilidade social*.

Segundo Milani (2008), a questão da participação social tornou-se, a partir dos anos 1990, "um dos princípios organizativos, aclamado por agências nacionais e internacionais dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local". Por isso, o fomento à participação de diferentes atores políticos na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas são, hoje, "peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista" (p. 552).

Nesse sentido, diz-se que são muitas as possibilidades dadas pelo governo para que o cidadão seja "ouvido" e que inúmeros são os espaços criados pelo poder executivo para o incentivo à participação popular nas elaborações das políticas públicas nacionais. Com status de um "espaço democrático aberto pelo Poder Público"[2] para que todos possam participar do desenvolvimento da educação Nacional, as "deliberações" decorrentes da CONAE são apontadas como horizonte para a formulação e materialização de políticas de Estado na educação, sobretudo as que se fazem relacionadas ao novo Plano Nacional de Educação. Explicita-se, com isso, a amplitude do desafio assumido capitaneado pelo portentoso discurso da "democratização".

Nos limites deste trabalho, assumo a CONAE como esfera de produção-circulação do discurso pedagógico contemporâneo, espaço de disputa material e ideológica da pauta da educação nacional. Nesse cenário, a "democratização" se evidencia como um *discurso nodal*, o que significa, junto a Fairclough (2003), identificá-lo como o que subsume e articula muitos outros. Notadamente imbricados aos distintos eixos propostos pela conferência, os discursos da "democratização" são o

ponto de partida para a delimitação dos sentidos que circularam em busca de legitimidade no cenário da educação nacional.

De imediato, a própria proposta de realização da CONAE é situada em perspectiva democrática. Nos documentos oficiais, nos discursos proferidos por autoridades governamentais e nas notícias veiculadas na mídia em geral, visibilidade é dada à CONAE como "espaço social de discussão da educação brasileira" (CONAE, 2010, p. 12), instituída, portanto sob o signo da participação e do diálogo, ingredientes-chave de uma proposta pretensamente democrática.

Diante do enorme prestígio da posição democrática nas sociedades contemporâneas, vemos que o "termo democracia e seus derivados tornam-se elementos indispensáveis a qualquer esforço ideológico de persuasão político-social" (AZANHA, 2004, p. 336). Sabemos que a democracia não é um conceito político abstrato e estático, senão um substantivo que aparece sempre adjetivado no plano do conteúdo histórico-concreto (COUTINHO, 1980). Por isso, sendo um valor e determinando um sistema de governo, a democracia depende sempre de mobilidade e luta.

Como um enigma para a filosofia, ["e como não o seria se, através das mutações históricas, é um tema incessantemente retomado?" (CHAUÍ, 2011, p. 144)] a "democratização" será aqui revisitada como campo semântico privilegiado na esfera do discurso pedagógico. Grafada sempre entre aspas, quer aqui dizer da possibilidade de que o sentido seja outro: que "democratização"?

No cenário da CONAE, que adjetivações estão postas para o substantivo "democratização"? Como a tendência à "democratização" pode figurar nos processos de luta hegemônica no âmbito da educação? Para evidenciar os encaminhamentos dados às questões postas, parto do *slogan* que parece compor essencialmente as proposições da "democratização" na contemporaneidade: **"Todos pela educação!"**.

O referido *slogan* será aqui analisado a partir da tendência à *democratização discursiva* (FAIRCLOUGH, 2001), que, de modo crescente, se faz sentir na composição do discurso pedagógico contemporâneo. Desse modo, situado no entrecruzamento entre os campos da linguagem, da ideologia e do poder como hegemonia, este trabalho toma a teoria enunciativa de Mikhail Bakhtin e a Análise Crítica do Discurso (ACD), nos termos em que formulada por Norman Fairclough, como propostas teórico-metodológicas.

### 1.1 – "Todos pela Educação!"

*Boa Conferência Nacional de Educação a todos e a todas!*

Senadora Fátima Cleide

Como uma das marcas impressas ao modo de endereçamento dos discursos político-governamentais na CONAE, a expressão "todos e todas" parece ter sido alçada à condição de pronome de tratamento privilegiado nos discursos políticos eivados de retórica democrática. Em outros momentos da história, formas mais "definidas" de representação [a exemplo dos bordões "Brasileiros e Brasileiras", do Presidente José Sarney, e "Companheiros e Companheiras", do

Presidente Lula] não conseguiam ocultar a própria exclusão nelas embutida [dos que não são brasileiros ou brasileiras, dos que não são companheiros ou companheiras do PT]. Mas, hoje, o próprio jargão político se pretende inclusivo: seremos "todos e todas" a "terceira pessoa indefinida e plural" – todavia "incluída" – do discurso da "democratização"?

Em um contexto que congrega "todos e todas" pela educação, outras forças discursivas atuam para movimentar o "jogo de sentidos" que nos interessa problematizar. Com fundamento em Fairclough (2001), busco divisar, nos textos que circularam na CONAE, facetas discursivas da "democratização" relacionadas a três distintas áreas: mudanças referentes ao gênero na linguagem, eliminação de marcadores explícitos de poder e tendência à informalidade.

Para Fairclough a "democratização" tem se afirmado como uma tendência mundial de mudança nas ordens do discurso. Em sua aparência, mostram-se mais democráticos e transparentes, obliterando posições e imposições por meio de vocabulário, gênero textual e arranjos semânticos mais populares. Com isso, tem-se a impressão de uma interlocução real e imparcial. Mas, como o autor nos incita a questionar, serão estes indicadores de "uma quebra real de hegemonia na esfera linguística, ou é a hegemonia simplesmente assumindo novas formas?" (Fairclough, 2001, p. 249).

Fairclough anuncia a tendência à democratização discursiva ligada às mudanças relacionadas ao gênero como "o caso de luta sobre práticas discursivas mais publicamente em evidência nos últimos anos" (id. p. 252). Para o autor, embora a discussão permaneça centrada na continuidade de práticas não-democráticas e discriminatórias, o contexto para o debate reflete certa abertura da democratização das relações de gênero que tem suas facetas discursivas.

No interior da CONAE, uma das facetas da democratização aparece bem delineada na alocação do gênero feminino junto ao masculino nas formas de denominação genérica. É nesse sentido que se constitui o jargão político "todos e todas", inúmeras vezes repetido nos pronunciamentos de autoridades governamentais. Na mesma direção, o texto do Documento Final da CONAE, como expressão de "deliberações consensuadas", traz marcas escritas do endereçamento explícito feito ao feminino: o substantivo "mães" junto a cada referência feita aos "pais" e a flexão abreviada "a/as" acrescida em artigos, pronomes e substantivos masculinos (a exemplo de: os/as; dos/as, todos/as; professores/as; trabalhadores/as, cidadãos/ãs, negros/as, leitores/as etc.).

O que se pode perceber nos discursos que circularam na CONAE é que a retórica de "democratização" se fortalece conquanto se "apagam" marcas discursivas das hierarquias de gênero. Para muitos puristas da língua, a estratégia discursiva que aposta na visibilidade dada ao feminino poderia significar apenas incorrer em redundância. Uma redundância muito significativa, eu diria, por colocar em cena sentidos de um projeto de inclusão que se funda sobre identidades particulares e abstratas.

Além disso, é também oportuno perceber que o formato abreviado da flexão de gênero (a/as), assumido como um código e repetido centenas de vezes ao longo do Documento Final da CONAE, coloca o gênero feminino de certa forma como "apêndice" do masculino. Afinal, o que "a/as" poderia significar se não em estreita vinculação ao que lhe é imediatamente anterior? Questões que implicam mudanças relacionadas ao gênero na linguagem trazem à tona a necessidade de

questionarmos a retórica inclusivista que parece ter tomado conta da *vulgata* pós-moderna.

Outra área da "aparente democratização do discurso", salientada por Fairclough (2001, p. 129), envolve a eliminação de marcadores explícitos de hierarquia e de assimetria de poder entre pessoas com poder institucional desigual. Dentre os inúmeros tipos de marcadores que tendem a ser eliminados estão: as formas assimétricas de tratamento, os diretivos diretos, como os imperativos e as assimetrias no direito de fazer certos tipos de contribuição, como tópicos de iniciação e perguntas. Contudo, é preciso considerar um ponto de tensão colocado neste debate: o argumento de que se tornando menos evidentes os marcadores explícitos de assimetria, os marcadores mais encobertos podem tornar-se mais sutis em lugar de desaparecerem (FAIRCLOUGH, 2001, p. 250-1).

Assumindo a CONAE como esfera de circulação de configurações discursivas múltiplas, na qual são desiguais as relações de poder, tomo como material de análise alguns pronunciamentos veiculados no interior da conferência que deixam entrever tentativas de eliminação de marcadores explícitos de hierarquia. Nos dois primeiros textos transcritos abaixo, assume-se como ponto de entrada para a análise proposta a composição das **metáforas**.

> **De mãos dadas**, e com um mesmo sonho, um mesmo objetivo: melhorar a educação brasileira. É assim que o governo federal, junto com os governos estaduais, municipais, professores, diretores, pais, alunos, organizações da sociedade civil e a sociedade em geral, está escrevendo uma nova história da educação de nosso país. Uma história feita de muitas histórias, histórias verdadeiras, histórias emocionantes, que estão mudando para melhor a vida de mais de 60 milhões de crianças e jovens brasileiros, da creche à pós-graduação. **De mãos dadas**, pois só assim, com a participação de todos, é que se consegue realmente fazer as mudanças necessárias.
>
> Trecho do Vídeo Institucional do MEC, divulgado na sessão de abertura da CONAE, em 28/03/2010

> Senhores delegados, senhoras delegadas é uma satisfação recebê-los em Brasília para essa que é a maior Conferência Nacional de Educação da história do nosso país. Bem-vindo a todos. **Sintam-se em casa**.
>
> Pronunciamento do Ministro Fernando Haddad, na solenidade de abertura da CONAE, em 28/03/2010

Compreendida por Fairclough (2001) como um mecanismo que não pode ser assumido como privilégio da linguagem literária, a metáfora é, basicamente, "compreender uma coisa em termos de

outra" (LAKOFF & JOHNSON, 2002, p. 49-50). Como um aspecto produtivo no estudo do vocabulário, as metáforas são analisadas no interior de suas implicações políticas e ideológicas, no sentido de que "quando nós significamos coisas por meio de uma metáfora e não de outra, estamos construindo nossa realidade de uma maneira e não de outra" (FAIRCLOUGH, 2001, p. 241).

Desse modo, sobressaem-se as metáforas construídas para dizer de um "lugar comum" ocupado pelos interlocutores. No primeiro texto, a referência às "mãos dadas" situa a prerrogativa da parceria instaurada entre governo e sociedade em prol da educação nacional. Outras expressões colaboram para o reforço dado ao sentido da aliança: um "mesmo sonho", um "mesmo objetivo", a "participação de todos". Já no segundo texto, o enunciado "sintam-se em casa" pode ser analisado a partir da metáfora que aponta para a tentativa de trazer o interlocutor para o mesmo plano da realidade, colocando o Estado, a sede do governo, como a sede de todos. "Sentir-se em casa" significa ter a desenvoltura necessária para se colocar em um ambiente alheio como se este lhe fosse próprio. É por isso que, ao mesmo tempo em que há uma proposição de "acolhimento", de compartilhamento de um espaço comum, a metáfora também indicia uma contradição: se somos convidados a nos sentir "em casa" é porque nos consideram "estranhos" a esse mesmo ambiente.

Já no texto a seguir, vemos uma tentativa de camuflar a própria hierarquia existente na condição de conferência convocada, financiada e programada pelo governo.

> [A CONAE] é uma conferência histórica. É a maior conferência já realizada no Brasil, convocada pelo executivo, mas totalmente organizada pela sociedade civil. Nosso compromisso aqui, presidente [Lula], nosso compromisso aqui, assumido desde domingo, é de que o Ministério da Educação participaria da conferência como **um protagonista, mas sem nenhum tipo de privilégio de qualquer tipo**, e mais do que isso **nós nos propomos a sermos tão somente a correia de transmissão** entre o que os delegados eleitos pela população nas conferências municipais e estaduais decidirem aqui e o que o Congresso Nacional, que também é composto de senadores e deputados eleitos pela população, vão estabelecer no Plano Nacional de Educação 2011 – 2020. Nós estamos, portanto, **a serviço desta conferência**. (...) Nós nos dispomos a fazer **a mera tradução da vontade aqui representada**, para fazer chegar ao Congresso Nacional, que terá o seu tempo de maturação, as deliberações dessa conferência, para nós devolvermos um plano que seja a expressão da vontade popular e coloque a educação no alto das prioridades nacionais.
>
> Pronunciamento do Ministro Fernando Haddad, em sessão de encerramento da CONAE, em 01/04/2010 (grifos meus).

Mesmo diante da assunção do "protagonismo" do governo na realização da conferência, ressalta-se

o seu caráter "servil" com relação à sociedade, restringindo-se a atuação governamental na CONAE à "transmissão" das decisões e à "tradução" da vontade dos delegados junto ao Congresso Nacional. Expressões como "sermos tão somente" ou "fazer a mera tradução" são utilizadas para reforçar tal prerrogativa.

Por fim, também podemos apontar uma tentativa de eliminação de marcadores explícitos da hierarquia a partir de um trecho do discurso do Presidente Lula na sessão de encerramento da CONAE.

> Eu tenho clareza de qual é o meu mundo. Eu tenho clareza de quem são os meus amigos, e quem são os amigos eventuais, ou quem são os amigos do poder. Eu tenho clareza de tudo e eu tenho clareza que ao regressar ao meu mundo normal eu só vou ficar feliz porque eu tenho certeza que aonde eu encontrar com vocês eu posso olhar na cara de vocês e chamar vocês de companheiros e companheiras.
>
> Pronunciamento do Presidente Lula, na sessão de encerramento da CONAE, em 01/04/2010

Na fala do presidente, desponta o tríplice papel do político apontado por Charaudeau (2006) de ator, de personagem e de pessoa:

> como ator, mostra sua imagem, na verdade, seu carisma; como personagem, desempenha plenamente seu papel de político no exercício de suas funções; como pessoa – discretamente destilada – mostra que não é menos humano, que tem sentimentos como os demais (p. 287)

Ao apontar uma distinção entre quem são seus amigos, os amigos considerados eventuais e os amigos do poder, o presidente Lula situa sua indisfarçável "felicidade" por considerar os delegados e demais participantes da CONAE como "companheiros", alçando-os, no interior de uma perspectiva intimista, a um posto diferenciado no campo de suas relações. A imagem projetada do "amigo" interlocutor atua no sentido de atenuar as marcas hierárquicas inerentes à relação entre a autoridade política e os delegados e participantes da conferência.

Segundo Fairclough (2001) a tendência de eliminar marcadores explícitos de poder também está intimamente ligada à tendência da informalidade. Uma manifestação central de informalidade crescente é a forma com que o discurso conversacional tem sido e está sendo projetado de seu domínio primário, nas interações pessoais da esfera privada para a esfera pública. A "conversacionalização" é considerada estratégia significativa no escopo de uma reestruturação dos limites entre os domínios público e privado (FAIRCLOUGH, 2001, p. 251). Tal tendência aparece bem delimitada na caracterização da CONAE como espaço de discussão, de diálogo e trocas nos inúmeros "colóquios" constituídos entre os segmentos interessados no desenvolvimento da educação nacional.

Em torno desse suposto diálogo, é interessante observarmos, ainda, o status de "ouvinte" assumido pelo governo em diferentes pronunciamentos de autoridades políticas, conforme nos mostram os dois textos a seguir.

> Por ouvir é que nós criamos o Prouni. Por ouvir é que nós criamos o REUNI. Por ouvir é que nós criamos o FUNDEB. Por ouvir é que nós fizemos essa pequena revolução que se iniciou na educação brasileira. (...) Não pensem que a gente chegou até aqui apenas por nossa vontade, é porque a cobrança de vocês, as conferências de vocês, as greves de vocês, as conversas de vocês é que fizeram a gente entender que governo bom não é aquele governo que governa dissociado do povo. Governo bom é aquele que tem capacidade de colocar em prática, como políticas públicas, aquilo que ele ouve em cada rua, em cada escola, em cada fábrica.
>
> Pronunciamento do Presidente Lula, em sessão de encerramento da CONAE, em 01/04/2010

> "O que eu posso dizer, da parte do Ministério da Educação, é de que nós vamos nos colocar nessa conferência muito mais como ouvintes do que como participantes, para servir de correia de transmissão entre a vontade da sociedade que elegeu seus delegados e a vontade da sociedade que elegeu seus representantes no Congresso Nacional".
>
> Pronunciamento do Ministro Fernando Haddad, em Conferência de Abertura da CONAE, em 29/03/2010.

No primeiro texto, a repetição da expressão "por ouvir" funciona como estratégia retórica para demarcar bem o lugar ocupado por aquele que se considera um "governo bom": lugar daquele que ouve e é capaz de traduzir suas escutas em forma de políticas públicas. A importância dessa ação é reafirmada quando também a ela se atribui a "revolução que se iniciou na educação brasileira". O enfoque está nas mobilizações e espaços de luta supostamente constituídos: "a cobrança, as conferências, as greves, as conversas": todas "de vocês". Em consonância com esse entendimento, situa-se, a partir do pronunciamento do Ministro, o lugar ocupado pelo MEC na conferência oficialmente convocada: o lugar de "ouvinte" que se dirige àqueles que irão se pronunciar.

Nesse cenário, há, ainda, uma instância de modalização do discurso que nos importa evidenciar. Na perspectiva de que o governo está situado como "ouvinte", implica-se o outro à participação e à responsabilidade.

> Eu entendo que vocês têm uma grande responsabilidade. Por participar da maior conferência de educação já convocada; por fazê-lo num momento em que se discute o Plano Decenal, Plano Nacional de Educação 2011-2020 e por fazê-lo em âmbito de eleições presidenciais. É muita coisa pra um ano só: Conferência, Plano Nacional de Educação e eleições presidenciais. Isso dá a dimensão da tarefa de vocês. É uma dimensão, é uma tarefa histórica, uma tarefa muito importante, que eu tenho certeza que os delegados vão desempenhar da melhor maneira possível, com a maior liberdade possível e com a maior ousadia possível. (...) Portanto, é uma tarefa enorme que repousa sobre os ombros de vocês. Mas eu tenho certeza que todos nós gostaríamos de estar no lugar de vocês pra fazer a mudança neste momento da educação brasileira. Vocês tem uma grande oportunidade, por favor não a percam.
>
> Pronunciamento do Ministro Fernando Haddad, na sessão de abertura da CONAE, em 28/03/2010

Evidencia-se, no pronunciamento do Ministro, a dimensão tríplice da responsabilidade implicada aos delegados da CONAE: participar da maior conferência de educação já convocada e por fazê-lo em um momento tão peculiar, no qual se discutem os novos Planos da Educação e em âmbito de eleições presidenciais. Outras expressões dimensionam a responsabilização alardeada: "uma tarefa histórica", "uma tarefa enorme sobre os ombros", "uma grande oportunidade". Com isso, avulta-se uma condição ativa imputada aos participantes da CONAE, no sentido de uma atuação transformadora com relação aos rumos da educação nacional.

Nesse cenário, a proposição de uma alternância de lugares também indicia a força retórica com que é assinalada a importância da atuação dos delegados na conferência, o que se pode ver sintetizado na afirmação do Ministro de que "todos nós [governo] gostaríamos de estar no lugar de vocês para fazer a mudança neste momento da educação brasileira". Mesmo como uma "máscara" ou simples estratégia retórica, ambas afeitas aos jogos de linguagem política, o enunciado do Ministro é preocupante. Se governo se coloca na condição daquele que gostaria de estar no lugar da sociedade para realizar as transformações necessárias, desvirtua-se de seu próprio caráter executor, reforçando a prerrogativa da responsabilização social.

### 1.2 – Participação que arrefece, diálogos que silenciam [que resistências persistem?]

No momento em que se conclamam "Todos pela Educação!" e percebemos a CONAE nos movimentos da democratização discursiva, multiplicam-se os questionamentos quanto à real predisposição do governo para "ouvir" a sociedade, bem como os modos de participação social no alardeado "espaço democrático" constituído na CONAE. Nesse sentido, proponho a re-composição de algumas *cenas* que tiveram lugar na conferência, vivenciadas a partir do trabalho de campo realizado, como modo de trazer ao debate inquietações que subsistem ao discurso da "intensa participação da sociedade civil" (CONAE, 2010, p.10).

Em textos oficiais, nos pronunciamentos político-governamentais e nas notícias veiculadas na mídia em geral, visibilidade é dada à CONAE como "espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional" (idem, p.9). A criação desse espaço apontaria, portanto, para o plano da responsividade bakhtiniana, no qual o homem se constitui um ser de resposta e sua compreensão só se faz plena se ativamente responsiva.

Desse modo, revisito algumas cenas que tiveram lugar na CONAE e que polemizam a abertura para o diálogo entre as diferentes vozes sociais, na tentativa de problematizar o suposto espaço de "respostas responsáveis" gerado entre o governo e a sociedade – esta representada por seus delegados – para a definição dos rumos da educação nacional.

Bakhtin (2000) aposta na necessária coparticipação dos sujeitos no ato de compreensão, afirmando que a apropriação do discurso do outro não deve dar-se apenas no ato de reconhecer os enunciados por ele produzidos, o que apenas "duplicaria seu pensamento no espírito do outro" (p. 291), mas no manifestar-se ativamente na negociação de sentidos, recriando, reinterpretando e reconstruindo a palavra alheia, para então torná-la própria e significativa.

Diante da CONAE como um *acontecimento* de crucial importância para a percepção das lutas ideológicas em torno da educação, cabe-nos questionar qual é o lugar aí dado à réplica, à contrapalavra, para que tenha sido possível afirmar que "valores e posições diferenciadas" circularam livremente em sua arena discursiva.

Partindo de cenas que reconstroem o vivido na experiência de campo, assumo a "voz" como aquela que representa posições éticas e ideológicas diferenciadas em interação contínua com as demais (BAKHTIN, 2000). A partir delas, a própria lógica da conferência é colocada em xeque, ao se perceber os lugares hierárquicos de fala (quem fala/quem cala); o tratamento dado às vozes dissonantes, o controle aos tempos do "falar/pensar", o modo de legitimação das propostas e, enfim, toda a problematização que cerca a CONAE quando percebida no interior dos movimentos da tendência à democratização discursiva.

# Cena 1 – o "assento" da voz

Na composição desta cena, recupero a sessão de abertura da Conferência Nacional da Educação, quando os representantes da sociedade civil – declarados parceiros e interlocutores no evento – foram assentados no "pano de fundo" da cena principal. Em primeiro plano, compondo a mesa solene, executivos do governo, parlamentares e ministros dividiram seus tempos de fala entre o elogio aos méritos do governo e o reconhecimento do esforço empreendido por trabalhadores, estudantes e pesquisadores da Educação. Mas os diferentes representantes da sociedade convidados ao diálogo não foram ouvidos na solenidade. Para além da voz oficial, apenas o silêncio das outras vozes presentes.

É possível, portanto, duvidar da pré-disposição do governo para "ouvir" a sociedade quando a

disposição hierárquica dos sujeitos em cena e o cerceamento de seus atos de fala parecem contrapor-se à abertura suposta. Pois são pressupostos fundamentais de uma compreensão responsiva: a escuta que fala e que responde; e as vozes *plenivalentes*, ou seja, que mantenham, como participantes do grande diálogo, uma relação de absoluta igualdade com as outras vozes do discurso (BAKHTIN, 2000).

## Cena 2 – vaias às vozes "carnavalizadas"

*Professores escravos*
*Estavam a trabalhar*
*Tira a URP, deixa ficar*
*Guerreiros com guerreiros dizem URP, URP já!*
*Guerreiros com guerreiros dizem URP, URP já!*

(Canto entoado durante manifestação ocorrida na CONAE, em 29/03/2010)

Um pouco antes da solenidade de abertura da Conferência, ao som de uma paródia de *Escravos de Jó*, professores, servidores e estudantes da Universidade de Brasília entoaram, a cantos e apitos, e trajados como se fossem lixo, um protesto contra as ameaças de corte de 26,05% sobre seus salários, na tentativa de sensibilizar os quase 3.000 participantes do evento para as motivações da greve na UnB. Houve tumulto, confrontos com seguranças e uma entrada nada harmoniosa do grupo de manifestantes no auditório onde se realizaria a solenidade de abertura do evento.

Poderíamos imaginar que uma manifestação como esta, bem no início de uma Conferência que pretende "dialogar" sobre os planos da educação nacional, significa a lembrança de que seria preciso buscar uma síntese em que pesassem as tão justas reivindicações de nossos professores e estudantes. Mas a surpresa maior foi ver professores, alunos e servidores em manifestação serem recebidos no auditório por um coro de muitas vaias formado por sua plateia de "pares".

Diante do cenário que desestabilizava o pressuposto da "construção de acordos", a coordenação do evento "optou" por "ceder" um breve espaço de fala aos manifestantes, para que expusessem suas reivindicações aos delegados presentes. E elas vieram em tom de "indignação", como a que segue transcrita abaixo.

> Enquanto o Brasil gastar 36% do seu orçamento federal com juros da dívida pública e apenas 2,88% com a educação, nós podemos fazer dez conferências como essa que nós não vamos conseguir resolver o problema da educação. Enquanto o governo se dispor [sic] a cortar salário, a cortar salário dos trabalhadores, podemos fazer dez conferências, nós não vamos construir um novo país, nós não vamos resolver os problemas da educação.
>
> Fala "concedida" ao Professor Rodrigo Dantas, Vice-presidente do ANDES na

abertura da CONAE, em 28/03/2010

Mas é interessante notar o incômodo estampado no semblante do coordenador da CONAE e suas tentativas de reassumir o turno da fala, pois o problema quando se almeja a harmonia é lidar com a desarmonia de fato existente. As vaias evidenciam a contradição desse espaço, vez que não há como se propor o debate em torno da educação sem que também se fortaleça o encontro com as instâncias de luta e resistência.

Com apoio em Bakhtin, assumo a percepção de que o diálogo se inscreve quando há afirmação do heterogêneo, do outro, das diferentes vozes que compõem um projeto discursivo comum. Mas a palavra cedida quase "à força" e o coro de vaias às vozes outras enfraquecem tal possibilidade.

## Cena 3 – o "tempo" da voz

[Moderadora do colóquio]: O que nós podemos acomodar para não descumprir o regimento, não sermos antipáticos (...) é um minuto para fazer uma pergunta e não sei se alguém já notou no plenário, eu sou absolutamente rigorosa, um minuto eu vou ficar aqui dizendo "tempo, tempo, tempo, tempo" e deu dez e meia nós vamos embora e se, o que pode acontecer é nos ficarmos no prejuízo de não ouvirmos as considerações finais, que eu acho importantíssimo pra continuar fundamentando nosso debate na plenária. Um minuto para questão essas pessoas que já estão aqui e ponto. Pode ser assim? Mas é um minuto, um minuto. Eu só quero deixar claro, companheiras e companheiros, é que se ultrapassou um minuto, nós vamos pedir a essa pessoa o direito da fala.

[Delegada]: (...) eu sou professora da Universidade Federal Rural da Amazônia e primeiro já gostaria de reclamar do tempo: se quatro dias são insuficientes... nós estamos aqui para fazer um debate e enquanto a educação for tratada desse jeito "nas coxas", os problemas vão continuar existindo.

Intervenções no Colóquio sobre Formação dos Profissionais da Educação e Educação a distância, ocorrido em 30/03/2010, na CONAE.

Um minuto. Este foi o tempo regulamentado para que os professores e demais representantes da sociedade civil pudessem dialogar com os convidados no Colóquio que discutia a Formação dos Profissionais da Educação e Educação a Distância na CONAE. Na cena transcrita, a professora-delegada faz uso de parte de seu já restrito tempo de fala para manifestar-se contra o modo como o debate foi considerado, reiterando a velha máxima de que "enquanto a educação for tratada desse jeito..." não devemos mesmo esperar por mudanças substantivas. Em seu discurso, a própria lógica de um colóquio é colocada em suspenso.

Delimitando contraposição ao trato dado ao diálogo, a professora constrói sua resposta responsável, em um espaço no qual esta (e tantas outras possíveis) parecem carecer de propósito. Tal fato me faz reavaliar a declaração expressa no Documento Final da CONAE (2010), que reafirma a construção democrática de um espaço social constituído para discussão da educação, manifestando a garantia dada ao "aprofundamento de questões e encaminhamentos debatidos pelos/as delegados/as, por meio de discussões teórico-práticas" (p. 11).

Concordo com a professora: se quatro dias são insuficientes... o que dizer de um minuto? Pensando pela via da poesia, Quintana (2006) nos faz crer que "não se deveriam permitir nos relógios de parede esses ponteiros que marcam os segundos: eles nos envelhecem muito mais que esses ponteiros das horas". Considerando este precoce "envelhecimento" que os segundos trazem, como aprofundar, como fortalecer as atitudes responsivas frente ao dito, se não há tempo para a reflexão e para a crítica?

Fundamentada pelo olhar bakhtiniano, e diante das sérias problemáticas que ocuparam as pautas da CONAE, penso que restringir o tempo de fala dos que foram "convidados" ao diálogo para partilhar da construção de novos rumos, me parece não só uma descortesia, mas outro forte indício do enfraquecimento da suposta responsividade.

## Cena 4 – a voz da continuidade

Com enunciado presidencial em tonalidades metafóricas, busco problematizar a CONAE como palco de propaganda política do governo em âmbito de eleições presidenciais. Em seu pronunciamento, o presidente Lula [que já havia sido multado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por propaganda antecipada], faz usa da metáfora como recurso para "driblar" os impedimentos de fala e traduzir a composição de uma necessária continuidade política.

> Nós precisamos construir muito mais coisas nesse país. Mas eu queria pedir uma coisa pra vocês: quando a gente está nadando, quando a gente entra na água e a gente começa a nadar, quando a gente começa a pensar, a gente, ao invés de ir até o final, a gente tenta voltar, apavorados, muitas vezes sem se dar conta de que a volta é mais difícil do que a ida. E nós estamos no meio do rio. E nós não temos o direito de morrer afogados.
>
> Pronunciamento do Presidente Lula, na sessão de encerramento da CONAE, em 01/04/2010

Nos termos da travessia de um rio, o chamamento para a continuidade do governo parece claro. No meio do percurso, não seria possível retroceder, sob o risco de se "morrer afogados". Nessa mesma lógica, também o vídeo institucional do MEC apresentado na sessão de abertura da CONAE, aponta para mudanças que foram feitas e tudo o que ainda se pode fazer, se houver tempo

e continuidade, além, é claro, de uma boa dose de "dedicação".

> E mudanças não se fazem de um dia para o outro. É preciso tempo. É preciso empenho. É preciso compromisso. É preciso atitude. É preciso vontade. É preciso dedicação. Com tudo isso, já avançamos muito, podemos melhorar ainda mais. Podemos e queremos. Para isso, o trabalho tem que continuar. Para isso, a vontade, a dedicação e o esforço precisam ser ainda maiores, porque a educação é um processo, um processo que não pode nem deve ser interrompido. Alguns passos importantes já foram dados. É preciso continuidade, perseverança! É preciso mais planos, de mais gente, mais pessoas, para continuar caminhando sempre olhando para frente. Para não retroceder, para não dar um único passo atrás.
>
> Vídeo Institucional do MEC, divulgado na sessão de abertura da CONAE, em 28/03/2010

E, certamente, não haveria melhor momento para propor a "continuidade" da voz do que em uma conferência de dimensões vultosas, que se pode ver instituída como "palco político" para celebração de atos passados e busca de adesão para os que virão. Como uma promessa que remonta ao início do primeiro mandato do Governo Lula, a CONAE acabou se realizando apenas no último ano de seu segundo mandato, o que poderia comprometer a própria efetividade do processo instaurado, na medida em que não havia (há?) garantias da continuidade necessária para que as ações e os encaminhamentos "definidos" na conferência fossem levados adiante pelo novo governo.

# Cena 5 – a voz legitimada?

Nesta cena, reconstitui-se a problemática de um documento referência elaborado pela Comissão Organizadora da CONAE, o que significa dizer "sob controle ou pelo menos forte influência do MEC e/ou indivíduos e entidades que, embora formalmente independentes, estão alinhados com a política do MEC" (DAVIES, 2010, p. 321) e que serviu como referência para os debates instaurados nas etapas anteriores à conferência nacional.

Aos delegados era permitido fazer emendas ao texto (com supressão, alteração ou inclusão de trechos). Emendas que fossem aprovadas em cinco ou mais estados foram integradas ao Documento Base, documento utilizado para as deliberações durante a etapa nacional da CONAE. Em contrapartida, emendas propostas por menos de cinco estados só entraram no Documento Base se fossem consideradas relevantes pela Comissão Organizadora Nacional.

De imediato, o fato de haver um documento referência pautando as discussões, elaborado por uma comissão cujo coordenador é Secretário Executivo-Adjunto do MEC, levanta dúvidas sobre o

próprio caráter democrático do evento, na medida em que há possibilidade de uma forte indução sobre as próprias deliberações.

Dados oficiais apontam que foram feitas 5.300 deliberações em parágrafos, com proposta de emendas ou novos parágrafos, acrescidos ao documento. Tais emendas, tendo sido aprovadas em cinco ou mais estados, passavam a compor o documento base da CONAE; caso contrário, deveriam passar pelo "crivo" da Comissão, que só encaminharia para deliberação as que considerasse relevantes.

Desse modo, apesar das muitas inclusões, poucas foram as supressões, entendendo-se que, após as votações, cerca de 90% do texto se manteve (TORRES, 2010). Também é interessante notar que as inclusões feitas estão relacionadas, por exemplo, à variação do gênero (alunos/as) ou pequenas mudanças feitas na construção textual. São estes indicativos de que a existência de um conteúdo predeterminado impõe que as considerações sejam feitas a partir do que já está "dado", inibindo e direcionando o próprio jogo de sentidos.

Há um nível de controle que parece transbordar, perpassando tanto a "doutrina" quanto os próprios mecanismos do processo decisório. Davies (2010) é enfático ao afirmar que a CONAE "serviu mais para referendar o pacote já elaborado", que veio "de cima para baixo" (p. 321). Esta constatação, que aqui mantenho em forma de pergunta, [afirmada na interrogação que vai ao título da cena], dimensiona os limites do processo democrático, a partir dos quais se fere radicalmente o princípio da conferência nos caminhos de uma construção e de uma participação efetivas.

# Referências


AZANHA, José Mario Pires. *Democratização do ensino*: vicissitudes da ideia no ensino paulista. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n.2, p. 335-344, Mario/ago.2004.

BAKTHIN, M. *Estética da criação verbal*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

CHARAUDEAU, P. *O Discurso Político*. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*: o discurso competente e outras falas. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação*: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal*: notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e suas fragilidades. In: *HISTEDBR*, Campinas, n.39, p.321-345, set. 2010. Disponível em:

http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/39/doc02_39.pdf. Acesso em dez. 2010.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Analyzing discourse*: textual analysis for social research. Londres: Routledge, 2003.

LAKOFF, G.; JOHNSON, M. *Metáforas da vida cotidiana*. São Paulo: EDUC, 2002.

MILANI, Carlos R. S. princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: *Revista de Administração Pública*, RAP – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

QUINTANA, Mário. *A vaca e o hipogrifo*. São Paulo: Ed. Globo, 1995.

TORRES, Raquel. Conferência Nacional de Educação: financiamento, valorização de profissionais e inclusão no centro dos debates. In: *Poli*, mai.jun. 2010, p. 10-14. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/pdf%20poli%20separados/conferenciaNacional.pdf. Acesso em maio de 2011.

I Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). brunasola@ufsj.edu.br

1 RAMOS, Bruna Sola da Silva. "O que *signifixa* isso?". Dos *slogans* às ressignificações do discurso pedagógico contemporâneo. 2012. 195f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

2 Fonte: www.conae.mec.org.

# A impossibilidade de uma educação com qualidade já, no Brasil: os custos financeiros de uma educação com qualidade

**Nelson Cardoso Amaral**[I]

## 1 – Introdução

Um dos importantes temas presentes na discussão de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) – Projeto de Lei 8.035/2010 – para ter validade de uma década a partir de sua aprovação é o da qualidade da educação a ser oferecida. Referem-se diretamente à elevação da qualidade as seguintes metas: Meta 7, "Atingir, ao final da década, as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio"; Meta 11, "Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta"; Meta 12, "Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta"; e Meta 13, "Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício sendo do total, 35% doutores". (BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011)

Um ponto relevante dessa discussão é o vínculo existente entre qualidade e financiamento. Consideraremos neste estudo que há uma relação, mesmo que não linear, entre os valores financeiros aplicados em educação e o processo educacional, existindo, portanto, diversas possibilidades de se adotar referenciais de qualidade a serem examinados.

O exame do resultado da Prova Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) em leitura, aplicada em 2009 avaliando os estudos realizados entre os 6 e 15 anos nos indica que, em geral, os países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ocupam os lugares de destaque, conforme está explicitado na tabela 1 que apresenta a pontuação PISA e os recursos aplicados por estudante com idade entre 6 e 15 anos, cumulativamente até o ano de 2008.

**Tabela 1 – A pontuação em leitura e os recursos aplicados, cumulativamente, por estudante entre 6 e 15 anos**

| País | Pontuação PISA | Recursos financeiros aplicados (US$/PPP)* |
|---|---|---|
| Coréia do Sul | 539 | 61.109,00 |

| | | |
|---|---|---|
| Finlândia | 536 | 80.737,00 |
| Canadá | 524 | 83.881,00 |
| Nova Zelândia | 521 | 57.777,00 |
| Japão | 520 | 80.367,00 |
| Austrália | 515 | 74.663,00 |
| Holanda | 508 | 87.065,00 |
| Bélgica | 506 | 93.213,00 |
| Noruega | 503 | 113.116,00 |
| Estônia | 501 | 58.728,00 |
| Suiça | 501 | 123.431,00 |
| Islândia | 500 | 104.491,00 |
| Polônia | 500 | 48.192,00 |
| EUA | 500 | 107.236,00 |
| Alemanha | 497 | 68.771,00 |
| Suécia | 497 | 90.216,00 |
| França | 496 | 78.687,00 |
| Irlanda | 496 | 86.316,00 |
| Dinamarca | 495 | 97.668,00 |
| Hungria | 494 | 46.605,00 |
| Reino Unido | 494 | 90.501,00 |
| Portugal | 489 | 60.058,00 |
| Itália | 486 | 90.443,00 |
| Eslovênia | 483 | 90.865,00 |
| Espanha | 481 | 82.274,00 |
| República Tcheca | 478 | 50.381,00 |
| República Eslovaca | 477 | 39.302,00 |
| Israel | 474 | 57.596,00 |
| Luxemburgo | 472 | 161.262,00 |
| Áustria | 470 | 108.214,00 |
| Rússia | 459 | 20.583,00 |
| Chile | 459 | 20.192,00 |
| México | 425 | 22.312,00 |
| Brasil | 412 | 21.225,00 |

Fonte: OCDE: *Education at a Glance*, 2011; * Valores em US$, com as correções que fazem a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity* – PPP)

O valor médio aplicado pelos países membros da OCDE foi de US$/PPP 78.615,00 e os últimos

colocados, Rússia, Chile, México e Brasil, aplicaram, em média, US$/PPP 21.078,00 – menos de 30% do valor médio da OCDE.

Por este motivo utilizaremos neste estudo a média dos países da OCDE como um referencial de financiamento para uma educação de qualidade.

Ao longo da discussão do novo PNE, desde 2010, quando do encaminhamento do PL 8.035 ao Congresso Nacional diversos referenciais de qualidade, além do que utilizaremos neste estudo foram examinados: 1) 1) o referencial adotado pelo MEC nas Notas Técnicas (BRASIL.MEC, 2011) relativas ao novo PNE, que considerou os valores aplicados por estudante, apurados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) (BRASIL.INEP, 2010); 2) o custo-aluno-ano obtido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em "oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade" (BRASIL.INEP, 2006, p.11); 3) o valor aplicado por estudante, obtido em pesquisa realizada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em municípios brasileiros e divulgados no estudo "Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros" (UNDIME, 2011); 4) estudo realizado pela Campanha pelo Direito à Educação que especificou o Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), considerando os "insumos" para a constituição de uma escola com qualidade. (CARREIRA e PINTO, 2007, p.28).

Iremos, em primeiro lugar, utilizando os valores médios, por estudante, aplicados pela OCDE, calcular qual seria o montante de recursos que o Brasil precisaria aplicar em educação como percentual do PIB para que os valores, por estudante brasileiro, fossem os mesmos da OCDE. Em seguida, examinaremos que valores seriam aplicados, por estudante brasileiro, utilizando o percentual de 10% do PIB, comparando com os parâmetros médios da OCDE e, para finalizar, explicita-se quando o Brasil, aplicando o equivalente a 10% do PIB em educação estaria, por estudante brasileiro, se aproximando dos valores médios da OCDE.

# 2 – Os recursos financeiros para uma qualidade equivalente à da média da OCDE

Os censos da educação básica e da educação superior de 2011 apresentaram para a educação brasileira os quantitativos de matrículas em cada uma das etapas/modalidades educacionais explicitados na tabela 2.

**Tabela 2 – As matrículas na educação brasileira em 2011**

| Tipo de Educação | Total | Públicas | % | Privadas | % |
|---|---|---|---|---|---|
| Creche (0 a 3 anos) | 2.298.707 | 1.470.507 | 64 | 828.200 | 36 |
| Pré-Escola (4 e 5 anos) | 4.681.345 | 3.550.928 | 76 | 1.130.417 | 24 |
| EF (Anos Iniciais) | 16.360.770 | 14.017.749 | 86 | 2.343.021 | 14 |
| EF (Anos Finais) | 13.997.870 | 12.238.430 | 87 | 1.759.440 | 13 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ensino Médio | 8.400.689 | 7.378.660 | 88 | 1.022.029 | 12 |
| Educação Profissional | 993.187 | 433.632 | 44 | 559.555 | 56 |
| EJA – EF | 2.458.596 | 2.420.219 | 98 | 38.377 | 2 |
| EJA – EM | 1.086.012 | 1.013.837 | 93 | 72.175 | 7 |
| Educação Superior | 6.765.540 | 1.773.641 | 26 | 4.991.899 | 74 |

Fonte: Censo da Educação Básica 2011, Censo da Educação Superior 2011 e cálculos deste estudo.

Eram, portanto, 57.042.716 estudantes, sendo que 44.297.603 (77,7%) estudavam em escolas/instituições públicas e 12.745.113 (22,3%) estavam matriculados em escolas/instituições privadas.

Os países membros da OCDE aplicaram em 2009, em média, US$/PPP 6.426,00 por estudante de pré-*primary* (equivalente à creche e pré-escola no Brasil), US$/PPP 8.511,00 por estudante do *primary*, *lower secondary* e *upper secondary* (equivalente ao ensino fundamental – anos iniciais e finais do ensino fundamental – e ensino médio no Brasil), e US$/PPP 10.906,00 por estudante do *tertiary* (equivalente à educação superior no Brasil). (OCDE, 2012).

Se aplicarmos esses valores aos alunos matriculados na educação brasileira em 2011, conforme os quantitativos estabelecidos na tabela 2, encontraremos os valores mostrados na tabela 3, em que consideramos os valores por estudantes na educação profissional idênticos aos do ensino médio e da EJA idênticos aos da educação para os alunos em idade adequada para a escolarização.

**Tabela 3 – Valores financeiros aplicados na educação brasileira utilizando os parâmetros da OCDE**

| Tipo de Educação | Matrículas Públicas em 2011 | Valor por estudante (US$/PPP) | Valor Total (em bilhões de US$/PPP) |
|---|---|---|---|
| Creche (0 a 3 anos) | 1.470.507 | 6.426,00 | 9,45 |
| Pré-Escola (4 e 5 anos) | 3.550.928 | 6.426,00 | 22,82 |
| EF (Anos Iniciais) | 14.017.749 | 8.511,00 | 119,31 |
| EF (Anos Finais) | 12.238.430 | 8.511,00 | 104,16 |
| Ensino Médio | 7.378.660 | s8.511,00 | 62,80 |
| Educação Profissional | 433.632 | 8.511,00 | 3,69 |
| EJA – EF | 2.420.219 | 8.511,00 | 20,60 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| EJA – EM | 1.013.837 | 8.511,00 | 8,63 |
| Educação Superior | 1.773.641 | 10.906,00 | 19,34 |
| TOTAL | | | 370,80 |

Fonte: Censo da Educação Básica 2011, Censo da Educação Superior 2011, OCDE e cálculos deste estudo

Seriam necessários, portanto, US$/PPP 370,80 bilhões para termos, no Brasil, em 2011, um financiamento da educação com valores equivalentes aos utilizados, em média, nos países da OCDE. Como o PIB brasileiro em 2011 foi de US$/PPP 2.294 trilhões, concluímos que seriam necessários recursos equivalentes a 16,16% do PIB para obtermos os US$/PPP 370,80 bilhões necessários para termos o financiamento equivalente à média dos países da OCDE.

Se fosse possível aplicar esse montante de recursos na educação brasileira já em 2011 poderíamos ser pagos salários equivalentes a US$/PPP 3.000,00 mensais na educação básica, que é o valor médio pagos pelos países da OCDE (em 2010, no *primary*, os valores dos salários médios anuais na OCDE foram de US$/PPP 37.603,00; no *lower secondary*, US$/PPP 39.401,00; e no *upper secondary*, US$/PPP 41.182,00 o que significa salários mensais médios próximos de US$/PPP 3.000,00) (OCDE, 2012). Além disso, poderiam ser estruturadas escolas com infraestrutura adequada para o oferecimento de uma educação com qualidade comparável aos da média dos países da OCDE.

Note-se que nesta análise não foram consideradas as expansões nas matrículas que ainda são necessárias na educação brasileira e estão previstas no projeto de Lei 8.035/2010, em suas metas 1, 2, 3, 8, 9, 11, 12 e 14. Se fossem consideradas essas expansões, o volume de recursos ultrapassaria muito o equivalente a 16,16% do PIB.

O percentual de 16,16% do PIB para termos uma educação no Brasil em que os valores financeiros aplicados foram aqueles valores médios da OCDE é muito elevado, considerando-se aqueles aplicados pelos países dos diversos continentes. A tabela 4 mostra o *ranking* dos recursos financeiros aplicados por diversos países, como percentual do PIB, obtidos no banco de dados da agência de inteligência americana, a *Central Intelligence Agency* (CIA). (EUA.CIA, 2010).

**Tabela 4 – Recursos financeiros como percentual do PIB, aplicados em educação**

| Ordem | País | % PIB |
|---|---|---|
| 1 | Timor Leste | 16,8 |
| 2 | Cuba | 13,6 |
| 3 | Lesotho | 12,4 |
| 4 | Marshall Island | 12 |
| 5 | Maldives | 11,2 |
| 6 | Saint Kitts and Nevis | 9,6 |

| | | |
|---|---|---|
| 7 | Moldova | 9,6 |
| 8 | Botswana | 8,9 |
| 9 | Djibouti | 8,4 |
| 10 | Burundi | 8,3 |
| 11 | Dinamarca | 7,8 |

Fonte: (EUA.CIA, 2010)

Nota-se que o Timor Leste está em primeiro lugar neste *ranking* e aplicou o equivalente a 16,8% de seu PIB em educação, seguido de Cuba (13,6%) em segundo e Lesotho (13,6%) em terceiro. O primeiro país membro da OCDE a aparecer nesta lista é a Dinamarca, aplicando o equivalente a 7,8% do PIB em educação.

Entretanto, o exame isolado desse percentual não nos fornece informações completas sobre esse indicador. É preciso compô-lo com outras duas informações que são o valor do PIB e o tamanho, por exemplo, da população em idade educacional. (AMARAL, 2011). A tabela 5 nos fornece essas informações que se complementam e mostra o valor aplicado por pessoa em idade educacional existente em cada um dos países.

**Tabela 5 – Recursos financeiros como percentual do PIB, aplicado em educação**

| País | % PIB | PIB (US$/PPP bilhões) | População em idade educacional | Valor por pessoa em idade educacional US$/PPP |
|---|---|---|---|---|
| Timor Leste | 16,8 | 10,63 | 548.348 | 3.256,76 |
| Cuba | 13,6 | 114,1 | 3.293.638 | 4.711,39 |
| Lesotho | 12,4 | 3,945 | 1.106.103 | 442,26 |
| Marshall Island | 12 | 0,1335 | 22.629 | 707,94 |
| Maldives | 11,2 | 2,945 | 145.888 | 2.260,91 |
| Saint Kitts and Nevis | 9,6 | 0,89 | 19.199 | 4.450,23 |
| Moldova | 9,6 | 12,56 | – | – |
| Botswana | 8,9 | 31,49 | 959.734 | 2.920,19 |
| Djibouti | 8,4 | 2,377 | 415.452 | 480,60 |
| Burundi | 8,3 | 5,489 | 4.076.591 | 111,76 |
| Dinamarca | 7,8 | 208,5 | 1.540.357 | 10.557,94 |

Fonte: (EUA.CIA, 2010), UNESCO e cálculos deste estudo

O Timor Leste, aplicando 16,8%, o mais elevado percentual, de seu PIB (US$/PPP 10,63 bilhões) em educação e possuindo uma população de 548.348 crianças e jovens em idade educacional aplica o equivalente a US$/PPP 3.256,76 por pessoa em idade educacional e, por outro lado, a Dinamarca, apesar de aplicar 7,8% – um valor percentual bem menor que o do Timor Leste – aplica US$/PPP 10.557,94 por pessoa em idade educacional, pois o seu PIB é de US$/PPP 208,5 bilhões e a sua população de crianças e jovens em idade educacional é de 1.540.357 pessoas.

No Brasil, está em discussão no Congresso Nacional, tendo já a aprovação da Câmara dos Deputados, que o país aplique em educação o equivalente a 10% do seu PIB – um percentual bem inferior aos 16,16% que seriam necessários para que tivéssemos um padrão de financiamento equivalente à média dos países da OCDE. Entretanto, as discussões de diversos especialistas (BRASIL.IPEA, 2012; CARA, 2011; PINTO, 2011; BRASIL.INEP, 2011; ARAÚJO, 2012) já concluíram pela dificuldade brasileira em se conseguir atingir esses 10% do PIB. A riqueza brasileira, o tamanho de sua população em idade educacional – de grande magnitude –, enormes desigualdades sociais e regionais e as carências existentes em diversos setores importantes da vida social além da educação – saúde, segurança, saneamento etc. – impossibilitam que se proponha um percentual além dos 10%.

# 3 – Ajustando os valores para o equivalente a 10% do PIB

Que mudanças ocorreriam nos padrões de financiamento se, ao invés de aplicar os 16,16% do PIB o Brasil aplicar o percentual de 10%?

Ajustando os valores da tabela 3 para o equivalente a 10% do PIB encontraríamos um total de US$/PPP 229,90 bilhões, como mostrado na tabela 6.

**Tabela 6 – Valores financeiros aplicados na educação brasileira, considerando o equivalente a 10% do PIB**

| **Tipo de Educação** | **Matrículas Públicas em 2011** | Valor por estudante (US$/PPP) | Valor Total (em bilhões de US$/PPP) |
|---|---|---|---|
| Creche (0 a 3 anos) | 1.470.507 | 3.976,49 | 5,85 |
| Pré-Escola (4 e 5 anos) | 3.550.928 | 3.976,49 | 14,12 |
| EF (Anos Iniciais) | 14.017.749 | 5.266,71 | 73,83 |
| EF (Anos Finais) | 12.238.430 | 5.266,71 | 64,46 |
| Ensino Médio | 7.378.660 | 5.266,71 | 38,86 |
| Educação Profissional | 433.632 | 5.266,71 | 2,28 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| EJA – EF | 2.420.219 | 5.266,71 | 12,75 |
| EJA – EM | 1.013.837 | 5.266,71 | 5,34 |
| Educação Superior | 1.773.641 | 6.748,76 | 11,97 |
| | | TOTAL | 229,90 |

Fonte: Censo da Educação Básica 2011, Censo da Educação Superior 2011, OCDE e cálculos deste estudo

Os valores por estudante ficariam bem reduzidos em relação à média da OCDE: de US$/PPP 6.426,00 para US$/PPP 3.984,12 na creche e na pré-escola; de US$/PPP 8.511,00 para US$/PPP 5.276,82 no ensino fundamental, no ensino médio, na educação profissional e na educação de jovens e adultos; e de US$/PPP 10.906,00 para US$/PPP 6.761,72 na educação superior. Além disso, os salários teriam que ser da ordem de US$/PPP 1.860,00 ao invés de US$/PPP 3.000,00 mensais. É claro que ao incluir todas as expansões previstas no novo PNE os valores por estudante teriam que ser reduzidos ainda mais e os salários mensais teriam que ser menores do que US$/PPP 1.860,00.

Apesar de os valores ficarem ainda muito longe daqueles da média da OCDE, esses valores seriam bem superiores aos aplicados no Brasil, uma vez que o volume de recursos públicos que se dirigem à educação significam percentuais no entorno de 5% do PIB. Entretanto, neste caso, pode-se afirmar que o vínculo qualidade-financiamento ainda estaria muito distante do praticado, em média, nos países membros da OCDE.

# 4 – Considerações finais: educação com qualidade OCDE, quando?

As análises realizadas nos permitem afirmar que o Brasil não tem condições de implementar uma educação com qualidade já" – no sentido de qualidade da média da OCDE –, uma vez que a configuração existente para o quantitativo de crianças e jovens matriculados e a sua riqueza – expressa no valor do PIB – inviabilizam a elevação substancial desses recursos financeiros aplicados em educação, de um valor em torno de 5% para 16,16% do PIB.

Considerando-se a dinâmica populacional brasileira estudada pelo IBGE que mostra uma grande redução do quantitativo de pessoas em idade educacional no Brasil até 2050 (BRASIL.IBGE, 2011) e o crescimento do PIB estimado pelo Ministério da Fazenda, podemos avaliar a resposta para a questão que se coloca neste momento: quando uma educação com qualidade OCDE ocorrerá no Brasil?

Podemos analisar que esta confluência ocorrerá em 2030, desde que o Brasil esteja aplicando o equivalente a 10% do PIB e que até esta data o país já tenha conseguido corrigir as defasagens idade-série e estejam matriculados nos diversos níveis educacionais da educação pública os

seguintes contingentes de crianças e jovens (BRASIL.IBGE, 2011): 1) na Creche, 50% das crianças de 0 a 3 anos que, em 2030 seriam de 9,4 milhões de crianças; 2) 4,8 milhões na pré-escolar, que é o total de crianças com idade de 4 e 5 anos; 3) 22,6 milhões de crianças matriculadas no ensino fundamental, que é a totalidade de crianças e jovens com idades de 6 a 14 anos; 4) 7,9 milhões de jovens com idade de 15 a 17 anos – todos eles – matriculados no ensino médio; e 5) 4,2 milhões de jovens com idade entre 18 e 24 anos matriculados na educação superior, considerando-se uma taxa bruta de 50% (10,4 milhões de estudantes matriculados na educação superior para uma população de 20,8 milhões nessa faixa etária) e 40% desses estudantes matriculados na educação superior pública.

Dessa forma, teríamos a necessidade de US$/PPP 365,98 bilhões para atingirmos os valores médios por estudante aplicados pela OCDE, o que representaria 9,54% do PIB projetado pelo Ministério da Fazenda para um valor de US$/PPP 3,836 trilhões. (BRASIL.MF, 2010)

Há, portanto, que se fazer um esforço especial no país para que nas próximas duas décadas seja possível obter indicadores que vinculam qualidade e financiamento, considerando-se os padrões médios dos países membros da OCDE. Antes disso, há que se priorizar os recursos financeiros disponíveis no Brasil para que esta configuração de *qualidade OCDE* seja atingida em um processo que percorra esses *longos* próximos quase vinte anos. Portanto, uma *educação com qualidade já*, considerando-se os padrões médios de qualidade da OCDE, é impossível de ser alcançada.

# Referências


AMARAL, N. C. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: **III Seminário Brasileiro de Educação**. CEDES, 28 fev. a 2 mar., 2011, Unicamp-SP.

ARAÚJO, L. *Financiamento educacional na ordem do dia. Universidade e Sociedade*. Brasília-DF, Ano XXII, n.50, p.144-153, junho de 2012.

BRASIL.CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei Nº.8.035/2010*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_detalhe.asp?id=490116>. Acesso em: 2 fev. 2011.

BRASIL.IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao_tan Acesso em: 10 dez. 2011.

BRASIL.INEP. *Censo da Educação Superior-2011*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 dez. 2012a.

BRASIL.INEP. *Censo Escolar-2011*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 dez. 2012b.

BRASIL.INEP. *Investimento por Aluno por Nível de Ensino – Valores Reais*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm>Acesso em: 16 fev. 2010.

BRASIL.INEP. *Percentual de Investimento Público Direto em Relação ao PIB* Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_ em: 2 fev. 2011.

BRASIL.INEP. Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (Relatório de Pesquisa). Brasília-DF: Inep, 2006.

BRASIL.IPEA. *Comunicados do Ipea Nº. 124* Disponível em: <http://www.ipe.gov.br/portal/index.php?option=com_contente&view=article&id=12630>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL.MEC. *Notas Técnicas* Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/notas_tecnicas_pne.pdf>. Acesso em: 20 out. 2011.

BRASIL.MF. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal – dezembro de 2009*. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/downloads/lei_responsabilidade/RRdez99.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2010.

CARA, D. *O custo da qualidade (Educação Básica) 2011*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissões/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/o-custo-da-qualidade-daniel-cara>. Acesso em: 10/dez./2011.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo-aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo-SP: Global, 2007.

EUA.CIA. *The World Factbook 2010*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html>, Central Intelligence Agency. Acesso em: 14 fev. 2010.

http://www.oecd.org/education/school/educationataglance2011oecdindicators.htm. Acesso em: 10 mai. 2012.

OCDE. *Education at a Glance 2011*. Disponível em

PINTO, J. M. R. *Quanto custa financiar um "PNE pra Valer"?* Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissões/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11>. Acesso em: 10 dez. 2011.

UNDIME. Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009. Relatório de

Pesquisa. Disponível em http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf. Acesso em: 10 out. 2011.

UNESCO. *Banco de Dados do Institute for Statistics – Data Centre*. <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?>. Acesso em: 14 fev. 2010.

I Doutor em Educação pela UNIMEP. Professor da Universidade Federal de Goiás. nelsoncardosoamaral@gmail.com

# Controle social sobre recursos da educação: limites e possibilidades

**Andréa Barbosa Gouveia**[I]

A ampliação dos recursos para educação é uma agenda inconteste atualmente. Todo o debate em torno da elaboração do novo Plano Nacional de Educação para esta segunda década dos anos 2000 destaca a necessidade de ampliação do patamar de investimento público como forma de enfrentar três grandes problemas na educação brasileira: uma dívida histórica em termos de acesso, a necessidade do incremento da qualidade e a superação das desigualdades no sistema educacional.

Esta perspectiva está sintetizada em uma das diretrizes aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Educação, CONAE 2010, nos seguintes termos: "consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB" (BRASIL, 2010, p.40). Tal diretriz decorre de amplos debates que podem remontar, pelo menos, às discussões da sociedade civil organizada em torno da defesa da educação pública no processo de elaboração do PNE 2001-2010. Naquele momento, diferentes organizações de trabalhadores da educação reunidos no II Congresso Nacional de Educação – CONED aprovaram uma "Proposta de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira", aquela proposta continha como meta: "aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB." (CONED, 1997, p.43)

A meta de ampliação de recursos foi alvo de vetos no PNE 2001, o que se relacionava, naquele momento, com uma posição hegemônica que sustentava que os problemas da educação brasileira não eram de falta de recursos, mas apenas de gestão dos recursos existentes. Dourado ao avaliar aquele PNE destaca as restrições orçamentárias para a efetivação daquelas diretrizes e metas:

> Não por acaso, o PNE aprovado contou, ainda, com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineado. Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que na prática, abriu espaços para consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior. O PNE, apesar de apresentar metas de amplo alcance, indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. (DOURADO, 2010, p. 684)

Os debates no âmbito da sociedade civil mantiveram o eixo da disputa pela necessidade de ampliação de recursos, e isto resultou num avanço nos anos 2000, para uma perspectiva de que o patamar de investimento público brasileiro é insuficiente para a demanda educacional, perspectiva

esta expressa, por exemplo, no número de emendas referentes à ampliação de recursos que o projeto de lei para o novo plano nacional de educação – 2010-2020 recebeu no Congresso Nacional (AGLIARDI, 2012), ou ainda, na aprovação da Emenda Constitucional n. 59 de 2009 que incorpora ao texto constitucional a definição de que haverá uma meta de aplicação de recursos em educação proporcional ao Produto Interno Bruto (BRASIL, 2010). Tais debates não negam a necessidade de que articulado ao aumento dos investimentos seja necessário uma gestão pública que garanta efetividade da ação e transparência sobre o uso de tais recursos. Assim, voltando à diretriz do documento final da CONAE 2010, parece fundamental compreender que gestão e financiamento são indissociáveis.

Nesta direção o presente trabalho propõe algumas reflexões sobre como a questão do acesso à informação entrou na agenda da democratização do Estado brasileiro, entretanto tal agenda implica aprofundamento do debate sobre a qualidade da informação e a efetividade desta para a tomada de decisão. Para isto, apresenta-se a seguir algumas considerações teóricas para situar o debate sobre controle social como estratégia de democratização do Estado, apresentam-se os elementos legais que sustentam o controle social sobre os recursos para educação, e, finalmente, propõe-se uma problematização sobre a qualidade do acesso à informação sobre recursos para educação a partir de dados relativos ao pagamento dos profissionais da educação.

# 1 – Alguns elementos que situam a perspectiva do debate

Compreende-se aqui que a discussão do controle social do orçamento da educação está contida no debate sobre a necessidade de controle social sobre o fundo público. O conceito de fundo público como síntese do esforço social de produção de riqueza, que subsidia a reprodução do capital e do trabalho no contexto da construção de Estados de Proteção Social é tomada a partir das reflexões de Oliveira, para este autor:

> O que se chama Welfare State, como conseqüência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keyneziana, constitui-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais. (OLIVEIRA,1998, p.19)

Observe-se que este conceito de fundo público implica disputa sobre o uso dos recursos, uma vez que o mesmo Estado é chamado à atender demandas de reprodução do capital e do trabalho, que, se podem ser complementares, são também antagônicas em muitos aspectos. Ainda que as políticas financiadas pelo fundo público atinjam globalmente a população, estas não são necessariamente universais ou igualitárias.

A forma de disputa sobre o fundo público é parte dos desafios da construção democrática de qualquer sociedade, e, especificamente no caso brasileiro, pós Constituição de 1988, tais disputas

têm se dado no contexto de uma democracia que se constrói em meio a muitas contradições. Pode-se neste caso afirmar que temos um processo de democratização da sociedade brasileira (COUTINHO, 2000), ainda que este seja marcado por inúmeras desigualdades sociais e desigualdades de acesso ao poder, o que implica considerá-lo um processo sempre incompleto.

A idéia de que se constrói, portanto, a disputa pelo fundo público, em condições históricas concretas implica compreensão sobre tais condições. Neste caso, cabe considerar que:

> a democratização não se dá em um vácuo (...) o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e suas relações com os atores sociais. Essa interrelação é crucial para a existência da democracia uma vez que formas específicas de concentração de poder podem também ter conseqüências antidemocráticas. (AVRITZER, 1996, p. 137-138)

A ponderação de Avritzer destaca que este processo de democratização da sociedade brasileira se faz nas condições culturais e institucionais existentes e, estas incorporam o peso ou as condições em que foram gestadas. Novamente Oliveira é quem lucidamente insiste nas disputas para tal construção, destacando que "todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas" (OLIVEIRA, 1999, p.60). Assim, os parâmetros institucionais em que se movimenta nossa democracia, e neste contexto, se constrói definições para o uso dos recursos públicos, decorre de disputas construídas antes; decorre das condições em que as disputas continuam a gerar decisões historicamente situadas, porém que resultam muitas vezes em alterações nos próprios procedimentos. Neste sentido cabe considerar com mais vagas tais parâmetros institucionais.

## 2 – Parâmetros institucionais para o controle social

A Constituição Federal de 1988 define os parâmetros institucionais para a disputa democrática pelo fundo público. Estes parâmetros supõem espaços de acompanhamento da formulação das políticas, da destinação dos recursos e do acompanhamento da execução das ações. As formas como tais espaços se configuram são diferentes nas áreas de assistência social, saúde, trabalho, educação e tem relação com as formas que a disputa pelos direitos sociais em cada uma destas áreas se desenvolveu no Brasil.

Mas, além da perspectiva mais específica expressa em cada área da política pública, a Constituição Federal no âmbito do orçamento público estabelece alguns parâmetros que compõe institucionalmente as condições mais amplas de construção da disputa. Entre estes se destaca o princípio da publicidade do orçamento público que tem conseqüências para o acesso à informação, para o processo de elaboração do orçamento e para a execução orçamentária. Entre as conseqüências podem-se destacar as experiências de democracia participativa que vão dos múltiplos conselhos de formulação de políticas até formas de exercício da democracia direta, como no âmbito das experiências do orçamento participativo.

Na questão do acesso à informação a institucionalização do princípio da transparência, primeiro no

âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal[1] – LRF e, mais recentemente, na Lei da Transparência são parâmetros de democratização da informação sobre orçamento.

No âmbito do planejamento encontram-se as indicações de que o ciclo orçamentário deve pressupor planejamento de longo prazo, expresso nos planos plurianuais; de forma articulada à previsão anual de diretrizes para o orçamento expresso na lei de diretrizes orçamentárias e, especificados, na lei anual do orçamento.

E, finalmente no âmbito do controle sobre o uso dos recursos, há uma gama de mecanismos de acompanhamento ao longo da execução orçamentária, controle interno às administrações públicas e, publicação de relatórios parciais ao longo do ano, por exemplo, até a existência de conselhos de acompanhamento da aplicação de recursos, como é o caso específico dos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no caso da educação. Entre estes mecanismos destacam-se aqui a Lei da Transparência e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

A Lei da Transparência curiosamente regulamenta o previsto no capítulo de cultura da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna prevê no artigo 216 o zelo pelo patrimônio material e imaterial brasileiro e no parágrafo segundo define que cabe "à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta à quantos dela necessitem"(BRASIL, 1988). A partir deste parâmetro a Lei 12.527 aprovada em 2011 prevê que:

> Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
>
> I – observância da **publicidade** como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II – divulgação de **informações** de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III – utilização de **meios de comunicação** viabilizados pela tecnologia da informação;
>
> IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de **transparência** na administração pública;
>
> V – desenvolvimento do **controle social da administração pública.** (BRASIL, 2011, art. 3º) (grifos nossos)

A idéia de que o controle social da administração pública deve contar com acesso à informações independente da solicitação é um avanço, ou seja, as informações devem estar disponíveis a todos os cidadãos de maneira que assegure fácil acesso. O uso das novas tecnologias de informação, especialmente da rede mundial de computadores fez com que se disseminasse um grande número de opções para acesso à informação nas páginas dos diferentes entes governamentais, no portal da transparência que propõe certa padronização nacional do tipo de informações, nos Tribunais de Contas, nas autarquias.

No caso específico da educação encontram-se em geral os informes resumidos de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas páginas das Prefeituras, governos do Estado e União. No caso dos municípios é bastante evidente a diferença da quantidade de informação disponível em relação ao tamanho e desenvolvimento econômico dos municípios. Ou seja, municípios menores com menos capacidade financeira tem mais dificuldade, quiçá técnicas, para disponibilizar as informações. A quantidade e a qualidade da informação disponível no âmbito da União também são visivelmente diferenciadas, o que pode ser explicado, por um lado, com a possibilidade financeira e técnica para desenvolver as plataformas de informação, mas por outro lado, também podemos explicar a qualidade da informação de recursos da União devido a termos estados e municípios também como consumidores das informações de repasses da União.

As páginas na rede mundial de computadores, os sistemas de disponibilização de informação são instrumentos importante para dar visibilidade ao orçamento público, mas em si mesmos não constituem o controle social, pois dependem que os usuários das informações acessem, compreendam e façam uso dos dados. Em termos próximos à este, Farenzena discute possibilidades de accountability[2] a partir das formas de acompanhamento dos recursos da União, e afirma:

> A accountability envolve, por exemplo, além de controle, toda gama de normas e ações ligadas à prestação de contas, assim como a efetividade da responsabilização, ou seja, que os agentes públicos sejam positivamente reconhecidos por suas ações lícitas ou punidos se incorrerem em procedimentos ilícitos. Em outros termos, somente o controle não é suficiente para a efetividade da accountability, pois esta só se realiza se houver responsabilização objetiva dos agentes públicos (FARENZENA, 2010, p.242)

Assim, ainda que possa ser um avanço o grau de transparência da informação, o controle social ainda precisa de espaços institucionais de análise do uso dos recursos públicos. Neste sentido os conselhos de acompanhamento da política pública continuam sendo um parâmetro institucional importante.

No âmbito da educação os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB ocupam este espaço de lócus de análise do uso dos recursos. Observe-se que em sua regulamentação última (2007), tais conselhos são desenhados como instâncias de observação *ex post* dos recursos:

> Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. (BRASIL, 2007)

Em outras áreas sociais alguns conselhos analisam previamente a distribuição de recursos[3]. No caso da educação o sentido é de acompanhamento posterior. A experiência de acompanhar o uso dos recursos após sua aplicação começou com os conselhos previstos na lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), e, diversos estudos indicaram os problemas na atuação destas instâncias (DAVIES,2003) relacionados sobretudos a problemas na composição, ausência de paridade na representação, falta

de autonomia dos conselhos, falta de estrutura para o trabalho e falta de acesso aos dados.

A aprovação do FUNDEB incorporou algumas das críticas aos conselhos anteriores e a lei apresentou alguns avanços no que se refere as condições de acompanhamento e controle social dos recursos, entre estas pode-se destacar: garantia de que os representantes sejam indicados por suas entidades sindicais ou equivalentes; proibição de que o poder executivo ocupe a presidência dos conselhos, reafirmação da necessidade de que o poder público assegure amplo acesso às informações, definição mais explícita de que os representantes dos diferentes segmentos sejam indicados pelos seus pares e /ou entidades representativas. E, além disto, a legislação agrega uma pequena perspectiva de acompanhamento do planejamento do uso dos recursos, ainda que o conselho continue sendo uma instância de debate posterior dos recursos. De toda sorte, a Lei 11.494 prevê que os conselhos dediquem-se a acompanhar o planejamento orçamentário:

> Art,24 (...) § 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos. (BRASIL, 2007).

Observe que, ainda que a Lei defina a incumbência de supervisionar a elaboração da proposta orçamentária, tal tarefa é complexa e de difícil resolução, pois a elaboração da proposta orçamentária anual compõe um ciclo de desenvolvimento do orçamento público que não passa pela instância do conselhos. Assim, para dar conta da lei o Conselho do Fundeb precisaria ser ouvido pelos responsáveis no interior dos executivos pelo desenho anual da Lei de Diretrizes orçamentárias e/ou pela Lei do Orçamento Anual e/ ou por outra sorte, os Conselhos precisam acompanhar os diversos espaços de debate público do orçamento.

Este quadro geral, que se procurou aqui esboçar, pretende indicar que o período pós Constituição de 1988 foi pródigo em experimentar parâmetros institucionais de controle sobre o orçamento público, o que é positivo, porém como se trata de uma construção democrática recente e com múltiplos instrumentos, parece caber uma avaliação contínua da efetividade dos parâmetros. Assim, para finalizar caberia o destaque para alguns limites dos processos em curso:

Primeiro, há uma rica experiência de democracia participativa na sua forma conselhista. No âmbito da educação, destacaram-se aqui os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, porém estes convivem no mesmo âmbito, temático e geográfico, com os Conselhos Municipais de Educação e com os Conselhos de Alimentação Escolar. Neste outros conselhos, ainda que o tema orçamentário não seja central, ele está pressuposto no acompanhamento da política pública. A lei do FUNDEB indicou uma possibilidade de que os conselhos operassem como Câmaras dos conselhos municipais de educação, porém o que tem predominado é a existência de conselhos próprios. Esta multiplicidade de conselhos nos coloca frente a riscos de pulverização da participação e/ ação dos mesmos, mas ao mesmo tempo incorpora a riqueza da especialização do debate. Assim a continuidade das pesquisas com as experiências do controle social no âmbito dos conselhos parece pertinente para que possamos avançar na avaliação da ação destes.

Segundo lugar, a institucionalização do princípio da transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) impôs certo formalismo ao controle social com a publicação bimestral dos balanços e audiências públicas nos legislativos, que ainda que cumpram o papel de obrigar o poder legislativo a monitorar o processo da execução orçamentária, tem pouca visibilidade, dado que tais audiências são de baixa divulgação e funcionam no tempo dos trabalhos do legislativo, ou seja, nem sempre em períodos em que de fato a população possa acompanhar. Assim, há uma década temos espaços de discussão da execução do orçamento, mas nem sempre isto é acompanhado por mobilização social em redor do tema. Neste caso, não se trata apenas de um problema na lei, mas de uma cultura política que não incorporou as dimensão do controle social.

Em termos de cultura de controle social, a ampliação das preocupações com a divulgação das informações propostas na Lei da Transparência (2009) impõe agora a divulgação detalhada da execução orçamentária, de forma que independente do cidadão solicitar ou acompanhar de maneira presencial os debates sobre o orçamento, é possível acessar informações sobre o uso dos recursos públicos em tempo real. Esta promessa incorre em dois problemas, primeiro a idéia de tempo real no funcionamento do poder público, pois acompanhar a relação entre os recursos empenhados para a realização de compras, obras públicas e outros é tão importante, quanto os recursos liquidados, uma vez que, a literatura do financiamento da educação já indica que o cumprimento da vinculação constitucional muitas vezes incorpora valores empenhados que, podem ser cancelados no ano seguinte ao exercício, em casos, por exemplo de obras não entregues. Assim, para o acompanhamento da qualidade do uso dos recursos da educação, apenas a informação em tempo real, com os recursos liquidados podem dar uma informação parcial do processo. Por outro lado, e talvez de maneira mais significativa, alguns dos portais da transparência que divulgam a informação de cada gasto público o fazem de maneira tão desagregada que na contramão do controle sobre os rumos da política possibilitam, no máximo, o controle sobre o pagamento de fornecedores pontualmente. Assim, o acesso à informação parece ainda carecer de certo equilíbrio entre o detalhamento e totalização de gastos, de forma a que seja possível conhecerem-se os gastos públicos, mas também compreendê-los na dinâmica da execução orçamentária real.

Frente a este quadro, parece pertinente tomar um elemento da política educação para problematizarmos como se apresenta o acesso à informação num caso específico. Optou-se aqui por uma aproximação com os dados de remuneração de professores.

# 3 – A título de conclusão: uma aproximação com a qualidade das informações sobre o tema da remuneração docente

A opção por tomar a informação sobre o tema remuneração docente no âmbito da divulgação das informações orçamentárias deve-se a uma razão técnica e a uma razão política. Tecnicamente, os estudos de custo (PARO, 1982; VERHINE e MAGALHÃES 2006; CARREIRA e PINTO, 2007) concluem que os investimentos em profissionais constituem mais de 60% do custo aluno ano, assim em termos orçamentários os recursos para folha de pagamento constituem por sua vez, ou espera-se que constituam a maior parte dos recursos para educação. Em termos políticos, parece inegável a centralidade da valorização dos professores para a qualidade de ensino, e no caso de uma

sociedade capitalista tal valorização precisa ter uma expressão monetária.

Assim, procurou-se fazer um exercício com algumas fontes de informação sobre o financiamento da educação na rede mundial de computadores numa tentativa de testar as preocupações apresentadas anteriormente. Especialmente testar o quanto a partir da Lei da Transparência, a divulgação das informações, independente da solicitação específica de informações, possibilita o conhecimento do uso dos recursos públicos para pagamento de pessoal docente. Procurou-se então na fonte SIOPE informações para compreender: qual é a despesa por aluno ano em capitais brasileiras, qual é o investimento por aluno em pagamento de professores e cotejarem-se os valores aí disponíveis com as informações sobre vencimento inicial e final previsto nos planos de carreira. O critério foi buscar em sites de capitais brasileiras as informações que permitissem completar os quadros do SIOPE com as informações da tabela salarial.

Toma-se como pressuposto que se o acesso à estas informações são franqueadas à população seria esperado que elas convergissem para dar uma dimensão próxima da realidade dos gastos públicos com a manutenção das escolas e com a valorização dos professores. Os dados estão organizados na tabela 1:

**Tabela 1: Despesas em educação, vencimento de professores, por capitais selecionadas. Brasil, 2012.**

| MUNICÍPIO | Despesa educacional por aluno (SIOPE)[4] | Despesa com professores por aluno da educação básica (SIOPE)[5] | % gasto por aluno | Vencimento inicial previsto na tabela salarial – 20 horas | Vencimento final previsto na tabela salarial – 20 horas |
|---|---|---|---|---|---|
| Porto Alegre | R$ 11.659,97 | R$ 3.663,60 | 31% | R$ 1.490,00 | R$ 2.643,50 |
| Curitiba | R$ 6.026,00 | R$ 4.260,91 | 71% | R$ 1.434,59 | R$ 7.153,64 |
| São Paulo | R$ 10.286,42 | R$ 3.839,14 | 37% | R$ 861,15 | R$ 2.079,62 |
| Boa Vista | R$ 5.144,32 | R$ 2.800,39 | 54% | R$ 1.731,28 | R$ 3.986,03 |
| Maceió | R$ 4.045,60 | R$ 3.248,47 | 80% | SEM INFORMAÇÃO | |

FONTE: SIOPE e Tabelas Salariais do Magistério de dezembro de 2012, jornada de 20 horas ou não informada: PORTO ALEGRE (2012); SIPEEM (2012), SISMMAC (2012), BOA VISTA (2012).

Observe-se primeiramente (coluna 1) que os dados do SIOPE expressam a contínua desigualdade de investimento por aluno no país, os gastos em Porto Alegre apresentam mais que o dobro do

valor por aluno em São Luiz. Esta questão da desigualdade de condições de financiamento e a dificuldade de políticas para resolver este tema, considerando o padrão tributário brasileiro, estão amplamente discutidas, pode-se problematizar se estes valores nominais, presentes na tabela 1 a partir dos dados disponíveis no SIOPE, são realmente os mesmos que encontraríamos nas fontes de dados próprias dos municípios em questão. Não há condições de cotejar aqui mais estas fontes.

Um segundo aspecto a considerar é o gasto por aluno-ano em despesas com pessoal e os encargos com professores por aluno-ano, em cada uma das cidades selecionadas. Observe que neste caso há desigualdades, mas elas são bem menores, a distância entre a maior média e a menor média é de 1,6 vezes. E, a capital com maior investimento por aluno-ano não corresponde à capital com maior média de despesas em pessoal docente por aluno-ano. Isto sugere que o debate sobre valorização de professores é efetivamente um tema nacional, não é uma questão pontual.

Um terceiro aspecto que estes dados sugerem se referem ao impacto das despesas com pessoal no gasto por aluno ano, observe-se que em Curitiba e Maceió (coluna 3) esta relação é de mais de 60%, o que coincide com os estudos de custo, mas nas demais a relação é bastante baixa sugerindo que há problemas com a informação, ou que, nos gastos com educação há outro tipo de despesas que tem maior peso que o investimento em pessoal.

E finalmente, as colunas 4 e 5, informam o vencimento inicial previsto no plano de carreira de cada uma das capitais em questão. Aqui é fundamental para compreender os dados, a informação de que vencimento de professores não é igual à remuneração, e que, despesa média com pagamento de pessoal e encargos, tampouco é remuneração. Assim, quando se trata de vencimento inicial estamos nos referindo aos valores previstos no plano de carreira sem qualquer vantagem adicional decorrente de titulação dos professores, área de atuação, adicional ou similares. Quando nos referimos à remuneração, estamos trabalhando com o total de recursos que engloba vencimento mais adicionais. Camargo explica tal diferenciação:

> O termo vencimento é definido legalmente (Lei nº 8.112 de 11/12/90, art. 40) como retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei. Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida sua isonomia. O conceito de remuneração, por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou de bens pagos pelo serviço prestado (por exemplo, cestas básicas), incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles, o salário ou vencimento, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador, tendo como base uma jornada de trabalho definida em horas-aula. O salário ou vencimento são, assim, uma parte da remuneração. No caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o vencimento básico mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte, etc. (CAMARGO, 2010, p.2)

Agregue-se a estas diferenciações a questão da despesa média com pagamento de pessoal e encargos, pois neste caso trata-se do recurso que o poder público aplicou em pagamento de pessoal

(na remuneração) mais os encargos que podem variar dependendo do tipo de contrato do professor (estatutário, celetista, temporário). Assim, nenhuma das informações disponíveis no SIOPE, ou nas tabelas salariais consultadas, pode ser lida como a remuneração que de fato o professor recebeu em sua conta bancária, mensalmente, como retribuição ao seu trabalho na escola.

O que se pode ler na tabela 1 ao compararmos as médias de despesas com pessoal por aluno e o vencimento inicial e final previsto nos planos de carreira? Para os casos de Porto Alegre e São Paulo observa-se que a despesa média é maior que o vencimento final previsto na carreira, portanto pode-se deduzir que a remuneração dos professores agrega vantagens, para além do vencimento básico. Nos casos de Curitiba e Boa Vista as médias de remuneração estão entre o vencimento inicial e o vencimento final, o que pode indicar que a remuneração está muito próxima do vencimento ou ainda que, a maioria dos profissionais não alcança o ponto final da carreira[6]. Para o caso de Maceió não se encontrou na prefeitura informação sobre as tabelas de vencimento do magistério e no caso de Boa Vista, as tabelas são disponibilizadas com os códigos de cada cargo do serviço público municipal, o que implica a impossibilidade de identificação da carreira do magistério.

Não pretendemos aqui fazer uma discussão específica sobre remuneração docente, mas sobre a qualidade da informação disponível para o acompanhamento da execução orçamentária e, quiçá sobre a valorização de professores. O que este singelo exercício parece revelar são as dificuldades de acesso aos dados, pois nem todas as fontes têm o conjunto de informações necessárias para a interpretação dos dados e, por outro lado, o fato de que mesmo informações aparentemente simples como remuneração dos professores brasileiros, implicam em compreensão da complexa definição de remuneração no contexto da administração pública para evitar que se tome a parte pelo todo, ou vice versa.

Para concluir parece que temos avançado no número de informações disponíveis, mas informação não é sinônimo de transparência, pois é possível que muitos dados sejam publicados sem que possam compor o mosaico que permite a interpretação adequada da realidade e o debate público das decisões cotidianas sobre o orçamento público brasileiro. Assim, se o processo de democratização do Estado brasileiro passa pela publicidade das informações não pode parar neste ponto. O desafio parece residir no uso destas diferentes fontes pela sociedade – conselhos, pesquisadores, cidadão – para que possamos redesenhá-los a partir das dúvidas e polêmicas que estes dados promovam.

# Referências bibliográficas

AGLIARDI, A et all. O novo plano nacional decenal de educação e as políticas educacionais de estado: velhas metas novos desafios. IN: ANPED Sul. Pelotas, 2012. Disponível em: http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/3210/178 acesso em abril de 2013.

AVRITZER, L. A Moralidade da Democracia: Ensaios Sobre Teoria Habermasiana e Teoria

Democrática. 1. ed. Belo Horizonte: Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

BOA VISTA  Cargos Função. Disponível em http://www.boavista.rr.gov.br/ArquivosDinamicos/2012/10/T_22102012104923637_15_43.pdf Consultado em 16/06/2013

BRASIL CONAE 2010. Documento final. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf Acesso em: janeiro 2013.

BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Promulgado em 1988. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL Lei 11.494 Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm Consultado em março de 2013.

BRASIL Lei 12.527 Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Consultado em março de 2013.

CARREIRA, DENISE ; PINTO, J. M. R. . Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. 1. ed. São Paulo: Global, 2007. v. 1. 127p .

CAMARGO, R. B. . Verbete: Salário Docente. In: Dalila Oliveira Andrade; Adriana Maria Cancela Duarte; Lívia Maria Fraga Vieira. (Org.). Dicionário de trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010, v. 1.

CONED Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: 1997.

COUTINHO, C N Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DAVIES, N. . Conselhos do Fundef – a participação impotente. Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro – RJ, v. 11, n.41, p. 505-517, 2003.

DOURADO, L F Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009:questões estruturais e conjunturais de uma política. Educação e Sociedade, Campinas, v31,n112, jul-set, p. 677-706, 2010.

FARENZENA, N Controle Institucional em Políticas Federais da Educação Básica no Brasil. Revista Brasileira de Política e Administração Escolar, v. 26, n. 2, maio-agosto, 2010, p. 237-265.

OLIVEIRA, F. de Os direitos do antivalor: a economina política da hegemonia imperfeita. Petrópolis. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.

PARO, Vitor Henrique . O Custo do Ensino Público no Estado de São Paulo. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas. Impresso), São Paulo, v. 43, n.43, p. 3-29, 1982.

PORTO ALEGRE Portal da transparência. Folha de Pagamento Magistério, 2012. Disponível em http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/fpTb01MagisterioPesquisa.do Consultado em 16/06/2013.

SIOPE Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação . Disponível em: https://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp Consultado em 16/06/2013.

SIPEEM Sindicato dos Profissionais em Educação do Município de São Paulo. Jornal do SIPEEM. Edição Eletrônica – dezembro de 2012, ano 16, Nº 127, p. 2. Disponível em: http://www.sinpeem.com.br/sites/arquivos/downloads/jornaleletronico122012.pdf Consultado em 16/06/2013.

SISMMAC Jornal do Sindicato do Magistério Municipal de Curitiba. N. 18, setembro de 2012. Disponível em: http://mediaenterprise.dohmsweb.com.br/mediafiles.sismmac.org.br/publicacoes/63_126.pdf Consultado em 16/06/2013.

VERHINE, R E ; MAGALHÃES, A L. Quanto Custa a Educação Básica de Qualidade? Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 22, p. 229-252, 2006.

I UFPR. andreabg@ufpr.br

1 Ainda que visando a redução do endividamento dos estados e um rigor financeiro com os gastos com pessoal que são discutíveis em termos de justiça social, a LRF continha previsão de mecanismos de transparência na elaboração e na execução do orçamento público. Foi a LRF que determinou as audiências públicas de consulta à população sobre a LDO e LOA e as prestações de contas quadrimestrais em audiências públicas no Legislativo, além da publicação trimestral da execução orçamentária por meio eletrônico.

2 No artigo referido a autora discute com cuidado o termo accountability.

3 Conselhos de Saúde e os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescente, por exemplo, tem entre suas atribuições definição da distribuição de recursos à entidades prestadoras de serviços.

4 SIOPE – Despesa com MDE/Número total de alunos matriculados.

5 SIOPE – Despesas com pessoal e encargos sociais realizadas com professores/Número total de alunos matriculados na educação básica.

6 Sobre a carreira em algumas das capitais brasileiras ver pesquisa do Observatório da Educação: Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas, coordenada por Rubens Barbosa de Camargo e financiada pela CAPES

# Federalismo, desigualdad social y financiamiento de la educación en Brasil: una mirada desde la experiencia chilena[1]

**Sebastián Donoso-Díaz**[I]

## 1 – Presentación

Las crecientes políticas de universalización de la enseñanza primaria (elemental, básica u obligatoria) y secundaria (media) en los países de américa latina, han significado que en forma paralela se instalen demandas agregadas de financiamientos por recursos de gran magnitud, producto de la incorporación al sistemas escolar de los grupos sociales históricamente más desfavorecidos, dando origen a variadas iniciativas al respecto. En este marco, el trabajo que se expone analiza – esencialmente – desde lo que ha sido la experiencia chilena en materia de subsidios a la educación, el aporte del Fondo de Mantención y Desenvolvimiento de la Educación Básica y de valorización de los profesionales de la educación (FUNDEB), como instrumento público pro equidad, estableciendo algunas consideraciones en términos de sus efectos sobre la garantía constitucional de derecho a la educación que sustenta Brasil, comprendiendo claramente que se trata de realidades diferentes de análisis respecto de la situación chilena, y esencialmente de sistemas de organización y gestión del Estado también disimiles, Brasil con una estructura federativa y Chile esencialmente con una de tipo centralizada.

Lo significativo de este proceso es que ambos países buscan reducir las grandes desigualdades sociales que han liderado históricamente, proceso que da origen a una conjunción de políticas con sentidos complementarios. En el caso de Brasil, la implementación de políticas federales que apoyen las arraigadas políticas locales y/o estaduales, en el caso chileno lo inverso, la implementación de políticas subnacionales que apuntalen las políticas nacionales. En razón de ello, la finalidad de las políticas de financiamiento de la educación, cualquiera sea el punto de origen, es brindar soporte a las existentes, su corrección o complemento, en la perspectiva de impactar positivamente sobre la reducción de la enorme desigualdad social que nos acompaña. Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir" (Sen, 2009: 11).

Ciertamente se entiende que estas visiones se inscriben en la función social que cumple la educación como vehículo eficiente de movilidad social, perspectiva que en los años sesenta se instala con fuerza desde la Teoría del Capital Humano, y que reverdece en los años noventa con los

movientes sociales del continente americano, llenando de optimismo los procesos de reformas educativas de entonces que inundaron nuestra región (CEPAL/ UNESCO, 1992), no obstante lo cual, las promesas no llegaron siempre al puerto esperado dejando a su paso menos logros que los anhelados y más desánimo del esperado (Tedesco, 2012). El período actual es más exigente, porque los movimientos sociales no tienen la sumisión y paciencia de antes al orden y la tradición social, no confían en el Estado como su representante, muchas veces poseen propuestas fundadas respecto de lo que se debe hacer, las que defienden con convicción, y no están dispuestos a ser nuevamente postergados por razones a veces incomprensibles o por concesiones a las grandes imperios financieros, por razones políticas o bien por cualquier argumento que se esgrima para no dar cabida a sus postulados.

El Estado en sus diversos niveles organizacionales está siendo incrementalmente acorralado por demandas proveniente de distintos ámbitos, las ya descritas así como también otras del mundo laboral que buscan una pronta y adecuada articulación entre el sistema educativo y el productivo, como también por reivindicaciones de grupos sociales específicos que no quieren respuestas estándares sino caminos claramente efectivos de solución de sus problemas. En este escenario, el Estado en todas sus facetas ha sido primero emplazado y luego sorprendido con exigencias que si bien entiende, no siempre sabe como resolver adecuadamente.

En este marco de crecientes incertezas, la mayor sinergia y correspondencia entre los diversos niveles del Estado parece ser un camino posible para dar cuenta de esta situación y mitigar sus efectos negativos antes que su progresión implique severos problemas de gobernabilidad para nuestras sociedades, y como tal, mayor compatibilidad en el actuar de las distintas instancias de gobierno como un camino posible y necesario de transitar, al tenor de las experiencias de ambos países en lo que va del presente siglo.

Las enseñanzas derivadas de los procesos de reforma impulsados al menos en las últimas dos décadas, entregan antecedentes sustantivos para adecuar las políticas educacionales en lo que es su dimensión "correctora de la desigualdad social". De esta forma, se entiende que no basta con la viabilidad técnica y/o política de las iniciativas en este campo, las que ciertamente son condiciones estratégicas para su implementación, en tanto no se cuente – además – con una adecuada sustentabilidad financiera, pues en caso contrario se pone en riesgo los procesos ya impulsados. Asimismo, también se ha aprendido que las políticas de financiamiento pueden transformase – contrario sensus – en políticas educativas muy efectivas, de no adoptarse ciertas salvaguardas al respecto, instalando bajo criterios sólidos políticas educativas que apunten en forma eficiente a resolver parte importante de los problemas críticos que afectan a nuestra sociedad, en un rango de tiempo prudente, asumiendo el rol que juega la política financiera como apoyo de las políticas educacionales.

De esta manera, en las páginas siguientes se reflexiona sobre los principios y estrategias redistributivas propuestas por el FUNDEB, como elementos claves de la política de financiamiento de la educación básica brasileña, al tenor de lo que ha sido la experiencia chilena, considerando como punto de partida la identificación de algunos desafíos claves del escenario presente y futuro más próximo de la educación, teniendo como visión dominante la provisión de un servicio

educativo universal, de calidad, es decir que permita la continuidad en el sistema y el logro de objetivos en la educación superior, tal como lo incorpora la propuesta de derecho a la educación que asiste todos los ciudadanos de Brasil.

## 2 – Desigualdad social y demandas para la educación

Como toda política pública la educación requiere para su adecuado impacto, del cumplimiento satisfactorio de un conjunto de condiciones que permitan dar cuenta de las principales demandas que sobre ella pesan. En el marco de las políticas educativas estas cuestiones revisten un carácter estratégico, alentado por las expectativas que en este mismo sentido generan las propuestas de los gobiernos, que atentos al cumplimiento de mandatos constitucionales así como también de las exigencias del desarrollo económico y de consolidación de los pactos sociales que sustentan – aún con cierta fragilidad – las democracias de los países emergentes, han insistido en la educación como herramienta clave en el camino hacia el desarrollo, cualquiera sea la cosmovisión que tras este designio apoya sus postulados.

Atendiendo a lo expuesto, tres exigencias –simultáneas y complejas – han de atenderse para que las políticas de financiamiento aumenten la factibilidad de sus impactos positivos, entendiendo que su origen proviene – esencialmente – de las enormes desigualdades sociales que registran estos países, y de los factores asociados a la incorporación al sistema educativo de aquella población de estudiantes más vulnerables, a saber: aquella que demanda mayores costos a la sociedad para alcanzar sus resultados. El orden bajo el cual se exponen estas exigencias no es determinante, en tanto su presencia o ausencia en el diseño de las políticas si es gravitante:

a. En primer lugar se reclama de toda política educacional su sustentabilidad social, financiera y evidentemente política. Asumiendo la condición de sustentabilidad – como posibilidad de perdurar en el tiempo cumpliendo los objetivos trazados – como un principio determinante para alcanzar resultados en educación. En razón de ello, estos tres componentes debiesen operan necesariamente de manera copulativa para aumentar las probabilidades de éxito de su implementación. La sustentabilidad es disponer o saber cómo disponer de la capacidad financiera, técnica y política para llevar a cabo los cambios de manera que se cuente con el apoyo masivo de los actores involucrados –siendo imprescindible el de los beneficiarios – también requiere que se disponga en su momento del flujo de recursos financieros necesario para su éxito, y por ende, de las condiciones imprescindibles para obtenerles y de las capacidades técnicas para implementar debidamente las transformaciones, a fin de que se generen los resultados esperados en los plazos convenidos.

b. En segundo lugar, se busca ex profeso que las políticas en este marco contribuyan al incremento de la gobernabilidad de la sociedad, en tanto impactan positivamente en los procesos de inclusión social y con ello refuerzan las bases del pacto social vigente, identitario de sus ciudadanos, dando fundamento entonces a la gobernabilidad. En razón de ello se esgrime como causa funcional de este proceso, la reducción de las inequidades como factor sustentable de la gobernabilidad, fortaleciendo por esta vía la democracia como expresión de

vida compartida, de sujetos disímiles, bajo un proyecto de sociedad aceptado y asumido por sus integrantes en materia de deberes y derechos que deben cumplir y respetar.

c. Finalmente, hay mayor evidencia que antes acerca del impacto negativo sobre las oportunidades según el territorio donde se localizan los actores. En razón de ello, hay una presión creciente por dar espacio a las demandas territoriales, entre otro motivos porque los movimientos sociales de los mismos territorios postergados han tenido una persistente actitud de denuncia de aquellas inequidades atávicas que otrora eran consideradas "normales" y hoy aparecen como inaceptables, gracias – esencialmente – a las presiones de la sociedad civil alimentadas por los procesos de comunicación "en tiempo real" que se suceden en la actualidad.

La demanda por una efectiva nivelación de oportunidades es una condición que se quedará por largo tiempo en el escenario social, ante lo cual la educación ha tenido menor impacto del esperado, esencialmente debido a que las políticas de universalización de la enseñanza obligatoria primaria y secundaria, no han sido acompañada de una calidad de resultados equivalente, existiendo diferenciales muy significativas entre el desempeño de los diversos establecimientos escolares según el origen social de sus estudiantes y la localización territorial del mismo. En la actualidad se entiende que básicamente de acuerdo con esas variables, se presentan oportunidades de resultados muy diferentes para los estudiantes, aumentadas por lo diversos ciclos históricos que han corregido parcialmente estas asimetrías de oportunidades, lo que ha sido evidentemente insuficiente, derivando en las demandas reseñadas.

Los aspectos mencionados han reducido de manera importante el potencial para corregir las grandes inequidades sociales que se le ha asignado a la educación, especialmente desde mediados del siglo XX en adelante, dando cuenta que su rol su instrumental en este plano tampoco ha sido todo lo eficiente que se pregonaba. Adicionalmente, el excesivo optimismo en la capacidad y potencialidades de la educación para prontamente generar equidad, ha trasuntado un desánimo mayor en tanto las brechas sociales no se han cerrado, conforme las necesidades manifiestas de aquella población más vulnerable.

# 3 – Supuestos fundamentales para construir/implementar una política pública de financiamiento de la educación pro equidad

El sentido del sistema educativo para la mayor parte de las sociedades modernas se traduce en un conjunto de argumentos y condiciones claves que explican su relevancia para el análisis en comento: primero, porque gran parte de la factibilidad de disponer de un pacto social incluyente en la sociedad actual proviene, precisamente, del rol que cumple la educación en los procesos de socialización primaria y secundaria para los futuros ciudadanos; los cuales han resultado crecientemente mas complejos en tanto se han ido incorporando al sistema escolar poblaciones usualmente más distantes de este proceso. Es decir, el establecimiento escolar no ha podido transmitir e instalar, con el éxito de antaño, los criterios de legitimación del orden social imperante, resultados por los cuales la institución escolar es increpada por diversos agentes

sociales.

En segundo lugar, la gobernabilidad de la sociedad en el mediano plazo se asocia directamente con la eficiencia/eficacia con la cual el sistema escolar acomete la tarea en sus distintos ámbitos, integra y mantiene a toda la población, esencialmente aquella que – como se señaló más arriba – no participaba de este proceso, y paralelamente logra en tanto agente validador del orden social imperante, que los nuevos ciudadanos entiendan y acepten el marco de normas y valores fundamentales que se necesitan para que la sociedad funcione sin mayores sobresaltos Sobre la base de este proceso se asume que se alcanza un grado satisfactorio de cohesión social de sus integrantes, aspectos que constituyen la medida del éxito de su misión hoy puesta en entredicho debido a la gran y persistente desigualdad social, que es la que finalmente debilita la capacidad de gobernabilidad de la institucionalidad vigente.

Esa es una de las grandes paradojas de la educación desde la perspectiva que se analiza. En tanto la finalidad instrumental de la educación es reducir las asimetrías sociales que originan la desigualdad. Como tal, la misma educación es causa de esas asimetrías, de allí la necesidad de proveer este bien a costó cero para la población que más lo necesita, como una forma de facilitar el acceso a este recurso, y por su intermedio contribuir a la reducción de las desigualdades señaladas.

No obstante, desde la perspectiva del acceso a este bien asumido como público por la sociedad[2], la educación es un fenómeno esencialmente asimétrico en materia de información decisiva y de situación social. Esto es, tanto la equidad de ingreso, procesos y resultados está mediatizada por el capital social y económico de los estudiantes y sus familias, lo que busca corregir la educación con el conjunto de políticas que brindan soporte a aquella población que lo necesita para igualar algunas de las condiciones elementales de éxito que se establecen (alimentación, libros y materiales de estudio, movilización, internados, etc.) que son los instrumentos que también sostiene el FUNDEB, y que expresan el reconocimiento a esta condición que afecta a la educación.

Lo cierto es que es efectivamente esta situación la que lleva a considerar las políticas de financiamiento y de apoyo como si se tratase de un bien público, lo que se riñe con las políticas de ganancia de los empresarios de la educación, pues ésta se construye precisamente a partir de la existencia de una desigualdad de la cual los estudiantes no son responsables, sino por el contrario, es causa la misma educación a la que no han tenido el debido acceso, y es efectivamente la provisión de este bien el que busca corregir esta asimetría. Es un contrasentido que en algunos casos se cobre y obtenga ganancia[3] por el acceso a una herramienta que busca en los hechos modificar una diferencia de la que los estudiantes y sus familias son víctimas y – paradójicamente – ellos deberían ser beneficiarios de la misma (Donoso y Alarcón, 2012).

Atendiendo a las consideraciones expuestas, a la complejidad de la tarea educativa y la variabilidad de fenómeno educacional, es imprescindible generar políticas e instrumentos de financiamiento que representen al fenómeno y en plena cuenta de su complejidad. Dado que el soporte que ha de proveer la política de financiamiento, la mayor de las veces resultará clave para el impacto de las políticas educacionales. Este proceso es el que se analiza, a saber: identificar el grado de el que los diseño de financiamiento responden a la complejidad del fenómeno educativo, a su pertinencia[4], y al logro de los objetivos trazados, generando las oportunidades requeridas y en

la calidad correspondiente para que los estudiantes, según su condición social, económica, de etnia, raza, etc. obtengan los aprendizajes debidos.

Esto es, la política de financiamiento en este campo tiene un desafío relevante, ha de traducirse en soluciones, primero efectivas, segundo viables y tercero sustentables, en el pleno sentido de estos conceptos, con resultados significativos y atingentes en el corto, mediano y largo plazo.

# 4 – El debate del financiamiento de la educación

La política de financiamiento de la educación es un materia estratégica en toda perspectiva, no solamente por los esfuerzos que se comprometen para generar los recursos sino además por su impacto directo e indirecto en los distintos ámbitos de la sociedad. En razón de ello, es importante comprender que una política en este materia ha de responder a muchas inquietudes provenientes desde la política educacional, la política social y ciertamente la económica, algunas de estas demandas son las que se revisan (Donoso y Schmal, 2009).

### 4.1 – Preguntas claves a la política de financiamiento de la educación desde la política educacional

En el marco del debate que fundamenta la existencia y aplicación del FUNDEB, la educación es planteada como un derecho absoluto y equivalente para cualquier persona, no es un derecho agregativo, por ende el acceso a una educación de calidad no debiese ser mediatizado por ninguna condición social, económica, territorial, de credo, estatus social etc., ni siquiera aquella que suele emplearse para evaluar regularmente los nuevos proyectos: sí hay o no más ciudadanos en condición equivalente. Se está hablando en este caso que tanto para una persona como para diez, cientos y miles, el derecho a educación es el mismo en términos de acceso, condiciones y calidad, y la provisión que otorga el Estado – expresamente – debe respetar esa características.

Esta condición es muy exigente y grava al Estado brasileño, en cualquiera de sus niveles territoriales, con el cumplimiento de un deber ineludible, ante el cual los ciudadanos pueden recurrir y demandar su cumplimiento al mismo Estado como representante de la sociedad: es una garantía constitucional y como tal está expuesta, obligando a que el Estado honre su palabra, además bajo un estándar de calidad adecuado.

De esta manera, se puede interrogar respecto de la calidad de una política de financiamiento desde la implementación de la política educacional, revisando algunos de sus planteamientos centrales. El primero de ellos es, efectivamente, el grado de cumplimiento de esta garantía constitucional de acceso a una educación de calidad. En los hechos, se sabe que su cumplimiento ha tenido históricamente estándares muy diferentes según sea la localización de la población, su capital social, el tipo de infraestructura y equipamiento de la comunidad, la organización social del mismo, el respaldo político, etc. Esto es, las respuestas en este plano han sido recurrentemente desiguales, amparadas – por lo general – en la falta de un proyecto político educacional consensuado entre los diversos actores de la sociedad, que defina líneas precisas y estándares claros que deben

cumplirse, contra el cual se exija la obediencia a ese derecho por parte delos agentes representativos de los ciudadanos.

Por lo general se ha utilizado de parte del Estado (gobierno o poder ejecutivo) como argumento para justificar una provisión de una menor calidad de este derecho, el que no se disponga de los recursos financieros adecuados para su implementación, lo que resulta como argumento inaceptable desde la perspectiva de la política educacional amparada en el derecho constitucional. Otra cosa diferente es que el Estado reconozca esta situación y plantee medidas para el tránsito hacia la situación ideal, con compensadores eficientes de las brechas que no ha cubierto en su oportunidad.

En el marco de este debate, la razón expuesta recientemente es inaplicable, no existe ningún atenuante – circunstancial o permanente – que libere al Estado y a sus agentes responsables de esta tarea a proveer una calidad inferior de este bien[5]. Bajo este considerando, la propuesta del FUNDEB debe ser entendida en su pleno rango constitucional. Por lo mismo, de ocurrir lo descrito, corresponde al Estado subnacional o nacional (federal o local) dar cuenta de la alteración e indemnizar a los perjudicados[6]. Lo que corrige pero no sustituye el hecho indebido. Es más, desde el punto de vista de la gobernanza, es la adecuada provisión de este bien la que justifica la asociación entre los diversos niveles del Estado, local, estadual y federal, de manera que se garantice el acceso correcto al bien educacional, conforme lo estipulado en la constitución.

En este aspecto la relación de responsabilidad de las partes propuesta por el FUNDEB, siendo interesante debe ser sometida a revisión en pro del objetivo que debe alcanzarse. Si bien es razonable y adecuado que – conforme se pueda – los distintos niveles del Estado aporten recursos para la provisión del bien educación. No es menos cierto que el Estado federal es quien ha de asumir mayor responsabilidad en su provisión, de acuerdo con el hecho que dispone de recursos que puede reorientar y no tiene sentido que grave a los gobiernos locales con recursos que no disponen para dar cumplimiento a un derecho del cual las personas son inocentes respecto de los recursos locales disponibles[7], es decir, le compete al Estado Federal velar por este principio, como representante de toda la ciudadanía y como co-responsable principal de la equidad social que subyace al pacto social vigente.

El debate expuesto se centra en la respuesta que una sociedad entrega a la interrogante, a saber:**¿Existe claridad y consenso – razonable – acerca del proyecto político educacional a financiar?**

La respuesta a esta pregunta es crucial. Cuando existe un proyecto educativo razonablemente compartido, sustentado por una sociedad de manera consensuada, podemos decir que hay un pacto social vigente, que da vida a un ideal en esta materia y que cuenta con el apoyo de los ciudadanos. Atendiendo a esta condición, se le puede invocar exigir/ demandar los recursos que avalen este acuerdo.

Este proceso implica, además, definir el camino, establecer las etapas, y ciertamente los resultados a los que se quiere alcanzar, debidamente graduados conforme los niveles de progreso que se vayan registrando. A partir de esta propuesta, de esta política, corresponde definir los recursos que

se necesitarán y la forma cómo serán obtenidos.

Por lo general, históricamente, muchos gobiernos más que seguir la vía de generación/ asignación de recursos indicada, utilizan un racional más simple, respondiendo la pregunta: ¿Con esta cifra de dinero para qué alcanza? y se comprometen a ejecutar esa alternativa, inversa en sus objetivos a la enunciada previamente. Demás esta decir que esta propuesta es la que ha llevado a altos niveles de insatisfacción ciudadana a muchas políticas públicas. Por lo mismo, una transformación de fondo en este ámbito, requiere imprescindiblemente de un acuerdo previo sobre el proyecto que se busca impulsar, lo más detallado posible y lo más consensuado que se pueda.

Sorteada esta dificultad, tres preguntas son claves para dar cuerpo a la transformación que se emprenderá. Esta trilogía conforma un "corpus" político clave que de no estar debidamente lograda pondrá en riesgo el proyecto, por ende no es suficiente que una o dos puedan ser capitalizadas debidamente sino que demanda su sinergia plena:

a. ¿Se sabe técnicamente cómo hacerlo (lo educacional y lo financiero)?, es decir: existe el saber requerido en el medio para implementar técnicamente esta política en su dimensión educacional y/o financiera, o bien se dispone de los recursos para contratar a quienes lo saben y poder dejar instaladas las capacidades para su adecuada ejecución.

b. ¿Existe sustentabilidad política para implementar las medidas? A saber: puede que las medidas propuesta sean técnicamente necesarias pero políticamente inviables pues no son populares, producen cesantía, traslado de recursos, pérdida de imagen, etc. Por ende la sustentabilidad técnica sin un adecuada sustentabilidad política pone en riesgo seriamente el proyecto, en su inverso se puede tratar de una propuesta populista que se torne financieramente inviable debido a los montos que compromete o a que pedagógicamente no puede ser llevada acabo.

c. ¿Es posible identificar sus principales impactos en el tiempo? Esta claro cuál va a ser el escalamiento de los resultados en el tiempo y de su impacto. De forma que no se ofrezcan promesas incumplibles o resultados en plazos que no corresponden. Factores que muchas veces cuestionan el desarrollo del programa ante el diseño de resultados en etapas prematuras que no están debidamente generados.

Cuatro cuestiones respecto del FUNDEB en este ámbito de debate: Primero ¿Se trata de una política de alto consenso público? Segundo, ¿Está claro a que aspectos o resultados contribuye cada uno de los subprogramas y cómo se expresarán en el tiempo sus impactos? Tercero, se trata de una política o de un conjunto de políticas sinérgicas que provocan los resultados, o son un conjunto no necesariamente articulado de iniciativas que podrían generar resultados, como también podría anularse o no ser del todo eficientes en su tarea. Finalmente, ¿Está claro a qué diagnóstico responde cada una, y si los instrumentos que utiliza son consistentes con la solución al diagnóstico que la(s) genera(n)?

**4.2 – Preguntas claves a la política de financiamiento de la educación desde la política social**

En el ámbito educacional suele confundirse la implementación de las políticas sociales con las de carácter educacional, no solamente porque ambas están entrelazadas en un orden funcional social/ educacional, sino que además porque las políticas educacionales necesitan, en tanto se dirijan a una población altamente vulnerable, del apoyo de políticas sociales eficaces que lleven y mantengan los niños en la escuela. No obstante lo cual, a veces no necesariamente toda política social tiene una finalidad directamente educacional, cuestión que confunde a los educadores que no siempre comprenden plenamente la función social que cumple el centro escolar[8].

Si bien el establecimiento educacional es un buen lugar para realizar políticas sociales, no es menos cierto que su finalidad es la implementación de las políticas educacionales, por lo mismo, en tanto más vulnerable sea la población escolar y más pequeño el centro escolar, se requiere de un mayor soporte social que no implique dedicación del maestro a esta tarea, pues le resta a los estudiantes de su capacidad y atención en la enseñanza, recursos pedagógico clave en tanto se insiste más vulnerable sea la escuela. En razón de lo expuesto, las políticas sociales insertas en los establecimientos escolares deberían contener los recursos para no distraer de la tarea pedagógica a sus responsables, siendo autosuficientes en su aplicación.

Las políticas sociales han de estar dirigidas, en este ámbito a mejorar la equidad en términos de oportunidades y recursos asociados al ingreso al centro escolar, proceso (calidad de los aprendizajes) y logro(eficiencia de los aprendizajes). En la mayor parte de los países la equidad de ingreso al sistema suele estar mejo tratada que las instancia siguientes, sobre estas materias se ha avanzado mucho, sin desconocer que resta por hacer, es en equidad de procesos – calidad de los aprendizajes – donde los sistemas de enseñanza pública tienen una tarea amplia por cubrir, consistente con las características de la población que asiste a sus centros escolares.

Las estadísticas marcan con regularidad que el capital social sigue siendo el principal determinante de los resultados de aprendizaje, por ende, la brecha de recursos en este ámbito y de estrategias al respecto es significativa. En general en las políticas de financiamiento se apuesta a la compensación de recursos/ oportunidades, lo propio dispone el FUNDEB, estrategias que sería razonable evaluar y complementar con propuestas que no solamente provean recursos sino oportunidades educativas definidas, que incluyan estrategias de enseñanza innovadoras y recurso/ oportunidades para llevarlas a cabo, ese paso sería muy importante de dar a la brevedad.

En razón de lo último, contribuiría a una mejor definición de la política social establecer **¿Cuáles son los principales desafíos en educación que deben asumirse en el corto plazo?** en las diversas realidades consignadas, de manara que la política federal se adecue en su soporte a las particularidades de los diversos territorios y su población.

En tal sentido, una breve lista de desafíos comunes a nuestra sociedades, se inicia con la exigencias constitucionales (Brasil) o no (Chile) del derecho a la educación, y por tanto cómo define operativamente cada sociedad/ Estado los criterios de equidad basal y diferenciación vertical de estos derechos/deberes del Estado en función de una adecuada provisión de educación en su sistema educacional. El desglose de esta materias implica abordar la relación [cobertura vs calidad], usualmente contrapuesta por la limitación de recursos con que cuentan las sociedades,

gravando esencialmente a los territorios más pobres, lo que da pie a una necesaria política Federal que compense estos aspectos.

Ello implica atender la segunda generación de desafíos de la política educacional, a saber: [Calidad y sostenibilidad]. Ello significa comprender que para este nivel de resultados se requiere de un soporte adicional de recursos que enfrenta dos cuestiones claves: primero, implementar políticas que resulten en un mejoramiento garantizado de la calidad de los aprendizajes (procesos y su eficiencia), buscando corregir decisivamente la inequidad. Su problema inmanente es la sustentabilidad de estas políticas, por los recursos agregados que demandan. Esta tarea compete – en mejor medida – a la política federal, por su capacidad para comprender las diversas realidad y direccionar los recursos en un marco de metas país.

De esta manera, la respuesta a la pregunta **¿Qué políticas de financiamiento de la educación contribuyen mejor a esta tarea?** Es el nexo eficiente entre las política sociales y las de financiamiento de la educación.

### 4.3 – Preguntas claves a la política de financiamiento de la educación desde la política económica

Dado que el FUNDEB es una política de apoyo a una política basal, su rol es diferente como política de financiamiento, en razón de ello su análisis requiere poner atención a un conjunto de materias complementarias a las que fueron levantadas por Carreira y Pinto (2007), en su trabajo señero, permitiendo avanzar en estos aspectos hacia otras cuestiones relevantes.

Se entiende que se estos recursos cumplen un rol que refuerza, complementa y eventualmente corrige algunas de las distorsiones que se producen por la vía del financiamiento regular, por lo mismo, su intervención es muy relevante. Acerca de ello, la primera pregunta que hay que formularse es **¿Cómo se asegura que los recursos sean usados eficientemente?**, si bien esta es una preocupación por todos los recursos, en este caso es de mayor significación por la finalidad que asume el FUNDEB.

Todas estas inquietudes que se derivan del tema están asentadas claramente en el peso determinante de los municipios según su tamaño y disponibilidad de recursos, los que suelen ser covariantes entre si, cuestión tratada para el Brasil por de Rezende Pinto (2007) directamente ante el surgimiento del FUNDEB y por Donoso y Arias (2013) para el caso chileno respectivamente, con conclusiones similares.

Esto implica revisar, primero, cuál es el horizonte de resultados y su impacto. Segundo, qué se espera alcanzar en el mediano plazo (en tanto no sea coincidente con lo anterior). Tercero, revisar qué mecanismos de control, supervisión y seguimiento plantea el FUNDEB, funcionales con el cumplimiento de sus fines, integrando actores claves y beneficiarios a esos procesos, bajo qué forma y con qué atribuciones.

Pasando a materias de mayor envergadura o complejidad, (cuarto) posee de respaldo un sólido acuerdo político, incluida la sociedad civil, que avale estos aspectos ¿Posee mecanismos eficientes

de transparencia, incluyendo la reducción de asimetrías de información entre los distintos actores técnicos, políticos, beneficiarios, etc.?

Finalmente, se requiere revisar el sustento técnico, la identificación de metas factibles y consensuadas, con indicadores de proceso, producto e impacto, de carácter cuantitativo y cualitativo.

Una segunda interrogante desde la política económica es **¿Cómo asegurar que los recursos (adicionales) sean usados para aumentar la calidad educativa?** Esta pregunta ha de estar presente en todo proceso, no obstante en este caso es crucial, pues lo que se ha de buscar es precisamente aumentar la calidad educativa. Asumiendo que su direccionalidad es la correcta y su ponderación sobre la complejidad del fenómeno educacional también, lo que se esperaría es que la inyección agregada de recursos disparase los resultado que de otra forma no se obtendría. La incidencia de las variables claves sobre el proceso educativo suele ser altamente inelástica, cuestión que hay que tener en cuenta a la hora de evaluar el impacto y por lo mismo asegurar el uso de los recursos con el fin indicado.

Entre los aspectos determinantes de la política en esta materia se encuentran: la relación asociativa de componentes y factores, cuestión que el FUNDEB no explicita debidamente, Flexibilidad de ítemes, para adecuar recursos conforme se avanza en determinados aspectos, de manera de sensibilizar el sistema en su progresión, más aún cuando no se puede determinar con certeza razonable cuál es el camino que se seguirá al respecto y cómo se comportará. Pese a ello es importante construir y mantener una unidad de criterios que permitan evaluar los resultados, las particularidades no deben constituirse en casuística incomparables. Finalmente, es tanto más significativo establecer hitos de desarrollo que sean vinculantes con la provisión de los recursos en algún ámbito, dimensión o grado. deben existir estas relaciones, no cubiertas en el caso chileno por casi tres décadas, el subsidio basal se ha de entregar independiente de los resultados de aprendizaje, no así los nuevos recursos que se han agregado en casos complementarios, con cierto margen al respecto.

Finalmente, la tercera interrogante es ¿**Cómo asegurar que los recursos adicionales contribuyen a hacer más equitativo el financiamiento educacional?** Esta pregunta revela un factor clave de la movilidad social, dado que buena parte del "valor de la educación" es posicional, es decir, está en relación a la educación que obtienen los otros, el impacto sobre la equidad es de gran significación, incluso el anterior (aprendizaje) sin alcanzar el que se comenta, tendría un efecto secundario.

En esta materia el caso chileno es particularmente ilustrativo de aquellas decisiones que deben revisarse a la luz de los antecedentes disponibles, que por lo demás son bastante completos. Primero, el sistema de financiamiento compartido implementado desde el año 1993 en adelante, ha tenido un efecto perverso sobre la equidad. No es recomendable –en términos generales, implementar sistema de cobro a las familias, por bajos que sean, en tanto no se ponderen un conjunto de condiciones, una de las cuales en que los centros educativos no puedan seleccionar estudiantes, cuestión cuasi imposible de aplicar pues el sistema de cobros genera autoselección.

Segundo, cuando se instalan sistema de subsidios a la población más vulnerable, cuyas condiciones de incorporación del establecimiento a este tipo de programa son superiores a las exigencias para recibir el subsidio basal, se está mandando un mensaje equivoco a la sociedad, a saber: atender a la población vulnerable es más trabajoso que a la no vulnerable, por lo pronto ello estimula que no se incorporen a esta tipo e programas, en tanto – precisamente – la exigencias debería ser diferente, esto es, la acreditación socioeconómica de vulnerabilidad en grado relevante de la población escolar debería ser suficiente, correspondiendo a quienes no atienden a esta población realizar las justificaciones respectivas de esa decisión, y no al revés como actualmente ocurre en Chile (Valenzuela et al., 2008).

En general la teoría económica moderna liberal sostiene, con evidencia, que en el caso específico de la educación, todos sino la mayor parte de los sistemas de incentivos – mas propio del neoliberalismo – terminan distorsionando el sistema educacional y siendo ineficientes (Heckman, 2010, 2010ª). Esta afirmación es de gran relevancia, pues los procesos de privatización impulsados bajo el paradigma ideológico neoliberal, más que apuntar a cambiar la propiedad de las instituciones, cuestión que si les interesa al final, lo primero que hacen es asumir los criterios de mercado para el financiamiento de las entidades publicas, que no es otra cosa sino que privatizar de hecho su actuar, con el aliciente perverso que esta entidades no poseen la experticia en ese aspecto, como a su vez están sujetas a un conjunto de trabas legales y administrativas que hacen de esta competencia algo asimétrico, es decir están condenadas a no ser eficiente bajo ese paradigma, pues se riñe con la lógica por la cual finalmente se le pide cuentas (Atria, 2007, 2010). Un muy buen ejemplo de ello es precisamente el sistema educacional chileno, tanto de formación escolar como universitaria, en su revisión se percibe cómo el proceso de privatización pasó de un 15% de la matrícula escolar (1981) a un 55% el año 2011 (MINEDUC; 2012), y en la educación superior esta situación es mucho más favorable hacia los privados.

El caso chileno es pródigo en ejemplos que debiesen ser revisados críticamente a fin de no cometer los mismos errores y por ende, impactar negativamente la equidad con instrumentos de financiamiento que sustentados en buenas intenciones, terminen generando efectos contrarios. Es el caso del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que se entrega a las instituciones de educación superior chilenas sobre el cual hay abundante literatura al respecto, también se puede revisar la nueva propuesta de subsidio a establecimientos escolares chilenos que atienden estudiantes de la denominada clase media (aún en debate en el Congreso-2013), que son ejemplos de ello y que además adolecen de una condición clave al respecto: todo instrumento de financiamiento adicional, complementario, debe tener un conjunto de condiciones y exigencias para su aplicación y mantención, consistentes con la misión o finalidad del que ha sido objeto.

En segunda instancia, todos estos instrumentos deben tener correctores eficientes que respondan debidamente (contrastados empíricamente) a las condiciones socioeconómicas, de desempeño, infraestructura, equipamiento, etc., que afectan el logro de los resultados que se busca incentivar. De igual manera su prolongación en el tiempo debe estar sujeta una escala de resultados contextualizada, esto es, acorde con el medio en que se inscribe, no debiesen otorgarse sin esa exigencia, como tampoco con metas que sean irreales, pues desincentivan su cumplimiento. Estas lecciones contribuyen a que los recursos adicionales que se inyectan a los sistemas educativos vía

fondos como FUNDEB u otros equivalentes, impacten positivamente sobre la equidad del sistema vía mejoramientos de la calidad.

# 5 – Reflexiones finales: las tentaciones privatizadoras

Los gobiernos de América latina, presionados por demandas crecientes de la sociedad en diversos ámbitos que exceden sus recursos financieros, han visto como razonable la incorporación de agentes privados – en este caso al servicio educativo – como una manera de reducir estas exigencias y satisfacer aquellas demandas urgentes ante las cuales le es difícil para el Estado dar respuesta oportuna. En este marco, la provisión del servicio educativo por agentes privados, personas, entidades sin fines de ganancia y otras de carácter empresarial mediano y grande, que si tienen ese ánimo, han ido paulatinamente asumiendo aquellas tareas que el Estado por intermedio de sus propias agencias no puede asumir.

Los procesos de Brasil y Chile son ampliamente diferentes en este ámbito, no así los resultados finales, uno antes que otro, han visto cómo el sector privado va accediendo a cuotas crecientes de participación, esencialmente en aquellos segmentos del sistema educativo que presentaban mayor rentabilidad de la inversión: educación terciaria, secundaria y finalmente, la primaria. Este proceso ha sido simétrico con dos elementos ya expuestos que es necesario reposicionar. Primero, que la incorporación de los criterios de mercado al sistema de financiamiento de la educación publica en sus diversos niveles, vía subsidios, sistemas de costo per cápita y otros, ha implicado que la lógica de operación de los entes públicos se ha privatizado, funcionando como tal aunque se trate de empresas cuyo propietario es el Estado. Por lo cual el proceso de privatización ya está instalado, ello se traduce en concreto en que los parámetros de eficiencia no son los de lo público sino los privados, pese a que usualmente deben cumplir con una serie de obligaciones que los privados no cumplen, a la hora de evaluarles se omite esa situación y se les compara como si se tratase de entidades de finalidad equivalente, lo que en los hechos no lo son.

Por ello es que hay que poner atención en los mecanismos de financiamiento pues no son intervenciones neutras, sino que son señales que se entregan para que los agentes tomen decisiones, y muchas veces estas indicaciones son equivocas, provocando consecuencias negativas, esencialmente en materia de equidad.

Un segundo factor es que las políticas como FUNDEB, han de responder a un árbol central de políticas, es decir a una corriente principal, que permite articular y funcionalizar estos instrumentos. Si ante cada problema se crea una nueva política y sus propios instrumentos, tendremos al poco andar un torre Babel, imposible de articular. De allí la necesaria flexibilidad que se reclama para esta políticas de financiamiento complementarias.

Esta flexibilidad además es necesaria, porque la educación suele no ser un mercado global, sino un conjunto de cuasi mercados usualmente territorializado, que opera con criterios diferentes entre uno y otro. Condición que apela, igualmente, a la flexibilidad para adecuarla a las características de cada cuasi –mercado[9].

¿Porque esta discusión se torna relevante en el debate sobre el aporte a la equidad de las políticas Federales? esencialmente porque toda privatización implica incrementar la búsqueda de rentabilidad financiera de la empresa y no – necesariamente – de su rentabilidad social. Es decir, de atender aquella derivada de la atención a la población de mayores costos, riesgo y necesidades, ante lo cual la retribución económica será siempre considerada insuficiente, salvo, para aquellas entidades del mismo Estado que asumen esta tarea que los privados no quieren emprender.

# Referencias


Atria, Fernando (2007) **Mercado y Ciudadanía en Educación**. Santiago de Chile: Flandes Indiano. 1º Edición.

Atria, Fernando (2010) *¿Qué Educación es "pública"?* en: Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (eds.) **Ecos de la Revolución Pingüina. Alcances, debates y silencios en la reforma educacional.** Santiago de Chile Universidad de Chile, UNI-CEF, 1º Edición.

Carreira, D.; Pinto, J. M. R. (2007) **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo: Global.

CEPAL – UNESCO (1992) **Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

De Rezende Pinto, Jose Marcelino (2007) A política recente de fundos para ofinanciamen-to da educação e seus efeitos no pacto federativo Educaçao y Sociedad., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out.

Donoso, Sebastián y Óscar Arias (2013) Desplazamiento cotidiano de estudiantes entre comunas de Chile: evidencia y recomendaciones de política para la nueva institucionalidad de la educación pública. **EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales,** Vol. 39, Nº 116 enero, pp. 39-75.

Donoso, Sebastián & Jorge Alarcón (2012) El lucro en la educación chilena: debate conceptual acerca del sentido de la educación pública y de la privada. **Pro-Posições,** v. 23, n.2(68), maio/ago.

Donoso, Sebastián & Rodolfo Schmal (2009) **Introducción a la Economía de la Educación: El fenómeno educativo en su connotación económica**. Editorial Universidad de Talca. Talca.

Heckman, James (2010) "Investing in Our Young People" en Arthur Reynolds, Rolnick, Ar-thur; Englund, Michelle; Temple, Judy (eds.) **Cost-Effective Programs in Children's First Decade: A Human Capital Integration.** New York: Cambridge University Press.

Heckman, James (2010ª) **La Economía y psicología del desarrollo humano en contextos de inequidad**. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas

Públicas. Temas de Agenda Pública Nº 5, enero.

Le Grand, Julien (1999)*Los nuevos desafíos de la política social: Estado, mercado y equidad. La experiencia del Reino Unido*. En Jorge Carpio e lrene Novacovsky (compiladores), **De igual a igual. el desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales**, FCE/SIEMPRO/FLACSO, Buenos Aires.

MINEDUC (2012) Estadísticas en Educación. Ministerio de Educación, Chile. www.mineduc.cl, visitado el 10 de marzo de 2013.

Rawls, John (1971) **Teoría de la Justicia.** México, DF: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Rawls, John (1986) **Justicia como Equidad.** Madrid: Editorial Universitaria Tecnos.

Roemer, John E. 2000 "Variantes de la igualdad de oportunidades" en: *Fractal*. México, D.F., Nº 16, año 4, vol. V.

Sen, Amartya (2009) **La idea de la justicia**. Ediciones Taurus, Buenos Aires. Argentina.

Tedesco, Juan Carlos (2012) **Educación y Justicia social en América Latina.** Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional de San Martin, Buenos Aires. Argentina.

Stiglitz, Joseph 2000 **La economía del sector público**. Madrid: Antonio Bosch Editor.

Valenzuela, Juan Pablo, Bellei, Cristián, de los Ríos, Danae (2008) *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. (Santiago de Chile: FONIDE –CIAE).

I Educador, Doctor en Educación, académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca (Chile), e investigador asociado del Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE – CONICYT – PIA CIE-05) sdonoso@utalca.cl. Este trabajo se inscribe además en el marco del proyecto FONDECYT 1120041, de Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile.

1 Texto revisado de la intervención efectuada en el Marco del IV Seminario Sobre Educación Brasileira, organizado por CEDES. Campinas, Brasil, 20 al 22 de febrero de 2013. Este trabajo es parte del proyecto CONICYT – REDES. 120015.

2 Stiglitz (2002) señala que la educación es un bien privado asumido como público por la sociedad, precisamente por el rol que se comenta.

3Ganancia se utiliza respecto del idioma portugués, en castellano su acepción correcta es lucro.

4 Pertinencia será comprendida como la adecuación al medio, conforme los recursos disponibles y

la magnitud de la tarea cumplir.

5 Siguiendo la lógica de John Rawls (1971, 1986) sobre excepcionalidad en materia de aplicación de políticas, solamente cabría aquella que efectivamente permite beneficiar a los más necesitados, en tanto de no mediar esta situación serían perjudicados efectivamente, es decir la injusticia sería mayor.

6 Toda indemnización en educación es un tema complejo de establecer pues conlleva implícitamente la variable tiempo dedicado a estudiar como un factor que no tiene compensadores equivalentes, por lo mismo esta condición demanda que la educación sea provista adecuadamente según los principios de calidad que suscribe explícitamente cada Estado.

7 Siguiendo la argumentación de Roemer (2000) en esta materia.

8 Un ejemplo característicos es cuando se entregan becas de asistencia a clases o de "pro retención" a estudiantes vulnerables, que no siempre son los de mejor rendimiento, lo que a veces llama a la disconformidad de los docentes con esta medidas, pues juzgan con criterios educacionales política sociales que inciden en la escuela en el mediano plazo.

9 En el marco de diversas combinaciones pública privadas, los cuasimercados tienen como objetivo consolidar la responsabilidad social y pública en el disfrute de la salud como derecho ciudadano, mediante un mejor uso de los recursos y una atención de calidad, asociados con el uso de criterios de desempeño. El Estado, en cualquier caso, mantiene la función de financiamiento y se deslinda la función prestadora, mediante la transformación de las entidades públicas en instituciones sin fines de lucro u organizaciones públicas semiindependientes, o la participación privada en la prestación (Le Grand, 1999:169).

# Financiamento da educação: políticas de responsabilização e regime de colaboração a partir do Federalismo brasileiro

**Paulo Sena**

## 1 – Financiamento da educação pública, regime de colaboração e Federalismo

Para compreender o financiamento da educação pública no Brasil é importante considerar que este se dá no contexto de um país que adotou a Federação como forma de Estado. É claro que esta forma, que representa a união de coletividades políticas autônomas (Silva, 2001) não se concretizou magicamente, mas foi construída historicamente e vem sendo continuamente reconfigurada. A observação do movimento histórico mostra que as relações entre o poder central e os entes federados subnacionais não tiveram uma evolução contínua e linear ao longo da história, mas foram permeadas por momentos de maior ou menor centralização, compreendida como concentração de poder político e financeiro no governo central (União) ou de maior distensão em relação aos estados e municípios. Neste aspecto, destaca-se a evolução histórica da conquista de autonomia pelo Município até que se tornasse ente pleno da Federação (Martins, 2011).

A adoção do modelo federativo já era discutida no período imperial – desde a Constituinte de 1823 e alimentou o ideário de vários movimentos políticos do período, como a Confederação do Equador e as revoltas do período regencial. Mesmo no plano normativo, o Ato Adicional à Constituição do Império foi visto por parlamentares liberais, como Teófilo Ottoni, como permeado por "desenvolvimentos federativos".

Na fase final do regime monárquico, o **Manifesto do Partido Republicano** (1870) propugnava que "a natureza estabeleceu o princípio federativo" e tomava como lemas: "Centralização-Desmembramento. Descentralização-Unidade".

Assim, com o advento da República, já o **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889** proclamava a República Federativa - formulação reiterada pela Constituição de 1891. Nasciam juntas, indissociáveis, a República e a Federação.

Para Bonavides (2006) os princípios capitais do sistema federativo são: autonomia e participação.

Sob uma única soberania abrigam-se porções territoriais dotadas de **autonomia,** que constituem os celebrantes do **pacto federativo** (entes federativos), que é selado pela Constituição Federal.

Da igualdade de autonomias decorre a igual possibilidade de participação para a construção da vontade política do Estado Federal – institucionalmente chancelada pela existência do Senado Federal. A composição dos representantes de cada estado no Senado Federal (a "Casa da Federação") é igualitária, independentemente de sua população, critério que impacta na composição da Câmara dos Deputados (a "Casa do Povo").

As políticas de responsabilização dos entes relacionam-se aos diferentes tipos que o Federalismo pode assumir segundo a repartição de competências:

- Centralizador (centrípeto) – concentra na União a maior soma de poderes e competências
- Descentralizador (centrífugo) – reduz os poderes centrais e amplia os das outras esferas
- De equilíbrio – dosagem balanceada, assegurando a igualdade político-jurídica entre as unidades federativas.

A partir da Carta de 1988 o Brasil adotou o modelo de federalismo cooperativo e de equilíbrio – caracterizado por formas de atuação conjunta entre as esferas. As competências são compartilhadas de tal forma que os entes concorrem para uma mesma função, ainda que com âmbitos e intensidade distintos. Além de competências privativas, há competências comuns e concorrentes. E, em qualquer caso, deve prevalecer o princípio da **harmonia federativa** (Comparato). Assim, por exemplo, ressalta Fábio Comparato, todas as unidades federadas, sem exceção devem atuar concertadamente para a realização dos objetivos da República Federativa (art. 3º, CF). Há um dever constitucional de cooperação entre os entes (princípio da solidariedade).

A Federação, portanto, advém de um pacto que implica a **igualdade de autonomias** de seus membros e a mesma **possibilidade de participação** para a construção da vontade política do Estado federal (Bonavides, 2006). Este pacto é selado pela Constituição Federal, e qualquer elemento que atue negativamente sobre essas dimensões perturba o equilíbrio federativo. Para atingir o equilíbrio são necessárias:

a) a dosagem das competências – ressaltando-se que no federalismo cooperativo, marcado pelas competências concorrentes e comuns, os entes são responsáveis pelas mesmas matérias, apenas com âmbito e intensidade distintos (Horta, 1996; Bercovici, 2003) – ou, como prefiro denominar, com funções diferentes (própria, supletiva, redistributiva);

b) a garantia de fontes de recursos suficientes para que cada ente possa preservar sua autonomia financeira e assim sustentar os encargos decorrentes da prestação dos serviços de sua competência (Dallari, 1982; Silva, 2001).

A Constituição de 1988 consagrou o Federalismo como cláusula pétrea, inscrita no art. 60, §4º, I, nos seguintes termos: *"Não será objeto de deliberação proposta de emenda **tendente** a abolir a forma federativa de estado"*.

Registre-se a que a nova Carta chegou a prever um plebiscito para que o povo optasse entre o

presidencialismo e o parlamentarismo e entre a República e a monarquia - mas não facultou a mudança da forma de Estado.

Definido o modelo do federalismo cooperativo, cabe verificar quais as responsabilidades federativas de cada ente e de todos, na Educação brasileira.

A **União** tem competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF). Cabe-lhe, ainda, nos termos do art. 211, §1º:

- organizar sistema federal;
- financiar instituições públicas federais
- exercer função supletiva e redistributiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira.

Aos Estados, cabe atuação prioritária no ensino fundamental e médio (art. 211,§ 3º, CF), além do exercício da função supletiva, em relação aos municípios (art. 30, VI, CF).

Compete aos **Municípios:**

– manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30,VI,CF);

– ter atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental (art. 211, § 2º).

Observe-se que a redação do § 3º do art. 211 não é feliz no que concerne ao Distrito Federal, uma vez que a este ente são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios (art.32, § 1º). Assim, a partir da interpretação sistemática da Constituição, pode-se depreender que ao DF cabe, além da atuação no ensino fundamental e médio, também atuar prioritariamente na educação infantil. Não pode haver outro entendimento. Se assim fosse, a educação infantil no DF estaria complemente desassistida, uma vez que o DF não tem municípios.

Em relação ao financiamento da educação, os entes federados exercem as seguintes funções:

- **Normativa** (quem legisla)
- **Alocativa-Própria** (quem financia com recursos próprios)
- **Alocativa-Supletiva** (quem apóia o financiamento de ente com menores recursos)
- **Alocativa-Redistributiva** (quem concorre para a redistribuição equalizadora )
- **Fiscalização e controle.**

No que atine à cooperação/colaboração, a Constituição prevê (art. 211, *caput*) que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". O § 4º do art. 211 dispõe que, na organização de seus sistemas de ensino, os entes federados devem definir formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Observe-se que a referência à União não constava da redação original, sendo inserida por meio da EC nº 59/09.

A Emenda Constitucional nº 53/06, a mesma que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb, promoveu uma sutil, mas importante alteração na redação original do art. 23 da Constituição - apenas com a previsão da fixação de normas de cooperação entre os entes federados por meio de leis complementares, no plural. Desta forma, abriu-se a possibilidade de normatização por leis setoriais, isto é, uma lei complementar de cooperação referente à Educação.

Assim, prevê a Carta Magna:

> "**Art. 23**, Parágrafo único. **Leis complementares** fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Tramita na Câmara, atualmente, o Projeto de Lei Complementar nº 15/11, que "Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira".

As fontes de tensão federativa concentram-se nos seguintes temas:

- Repartição de competências;
- Distribuição de recursos;
- Normas federais de diretrizes e bases X autonomia.

Um assunto que inicialmente trouxe divergências e uma oscilação da mediação promovida pela esfera central frente aos entes subnacionais foi a **distribuição do salário-educação**. Um dos vetos aposto à Lei do Fundef referia-se a fixação de critério de distribuição dos recursos do salário-educação para os municípios. Posteriormente, a Lei nº 9.766/98 estabeleceu que cada estado fixasse os critérios de distribuição, mas que pelo menos 50/% dos recursos fossem distribuídos proporcionalmente às matrículas. Esta providência variou conforme os estados e foi objeto de reclamações de municípios. Finalmente, a Lei nº 10.832/03 determinou que a integralidade fosse distribuída segundo as matrículas. A EC nº 53/06 constitucionalizou o critério, ao mesmo tempo em que estendeu a abrangência para toda a educação básica (§ 6º do art. 212, CF).

Outro tema que gerou alguma tensão entre estados e municípios foi o **transporte escolar**, a ponto de ser feito acréscimo a LDB em termos mais ou menos óbvios: a Lei nº 10.709, de 31.7.2003) modificou os arts. 10 e 11 para prever que cada ente assume o transporte de seus alunos. O tema

mereceu a edição da Portaria MEC nº 432/08, que criou o grupo permanente de transporte escolar – sendo que no momento estão sendo concluídas pesquisas acerca do custo aluno. No momento, está em andamento pesquisa promovida pelo FNDE, com Pesquisadores da Universidade Federal do Tocantins (UFT) que visitam 451 municípios selecionados para obterem informações que possibilitem a definição do custo-aluno em cada localidade. A amostra foi definida por representantes de todos os estados e de entidades representativas dos municípios, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime), além de integrantes do governo federal.

O Fundeb, assim como seu precedente Fundef, contém tanto elementos que promovem a solidariedade como aspectos que acirram os conflitos.

Assim, o efeito redistributivo do fundo e a complementação da União, correspondente a 10% do valor do fundo, contribuíram para a solidariedade. A complementação da União constituiu um fator importante para a obtenção do regime de colaboração, na medida em que deu credibilidade ao compromisso da União, o que ocorreria com a nova regra aprovada pela EC nº 59/09.

Por outro lado, há autores respeitáveis, como José Afonso da Silva (2009), que consideram que o Fundeb viola autonomia federativa, razão pelo qual seria, em sua opinião, inconstitucional. Em contraste, Maliska (2001) observa:

> [...] é razoável admitir que o dever para com a educação, condição indispensável ao desenvolvimento da pessoa como cidadã e desta forma também como elemento de redução das desigualdades sociais, é **dever de todos os entes federados** e não somente da União e dos estados, quanto ao auxílio às regiões menos favorecidas do país. Portanto, é possível admitir que **não se está diante da quebra do pacto federativo** [...] (Maliska, 2001, p. 259). (grifo nosso).

Assim, entendo que a questão federativa é central na discussão do Fundeb (como fora no Fundef), mas não por serem desrespeitados o pacto e o princípio federativos. A constituição de fundos, se selada pela Constituição Federal, após tramitação regular pelo Poder Legislativo, onde as *autonomias,* representadas no Senado, concorrem para formar a vontade do Estado Federal soberano, não caracteriza uma situação de tendência à abolição da Federação, mas de **aplicação plena do princípio da solidariedade**, essencial ao federalismo cooperativo (Martins, 2011). Este é o fundamento, por exemplo, no caso do Fundeb, da previsão da complementação da União e das transferências de recursos entre governos subnacionais, inclusive de municípios para outros municípios.

A solidariedade é construída em processo que envolve conflitos. Cabe ao desenho federativo estabelecer procedimentos para que os conflitos sejam solucionados democraticamente e em consonância com os valores federativos, como a equalização. Daí a importância de espaços institucionais de mediação e negociação. Este é um elemento central para que se atinja o equilíbrio federativo – que não é estático, mas constitui um processo de negociação permanente.

Assim se deram a construção e a implementação do Fundeb.

O primeiro conflito federativo surgiu já na discussão inicial da adoção do fundo, traduzida pelas diferentes posições acerca da composição da "cesta" do Fundeb, além da previsão de quais impostos e que matrículas integrariam o fundo. Em algumas situações representantes das diferentes esferas propunham os fundos com o máximo de suas matrícula e o máximos dos impostos dos outros.

Já com o fundo em pleno funcionamento a disputa transferiu-se para a determinação das ponderações, isto é, qual o "peso" das matrículas de cada etapa, modalidade ou tipo de estabelecimento.

Finalmente, há o entendimento por parte de gestores das esferas subnacionais que há um subfinanciamento da complementação da União.

Neste contexto, o equilíbrio federativo deve ser buscado por meio de:

- Prática da solidariedade federativa;
- Igualdade de autonomias;
- Dosagem recursos X encargos;
- Institucionalização da mediação federativa.

Diferentes pesquisadoras apontam o que se pode entender por riscos para a autonomia e solidariedade entre os entes:

- Imposição aos municípios de projetos e prioridades das esferas nacional e estadual (Arelaro);
- Políticas de assistência técnica e financeira como forma de incidência direta sobre a gestão de redes, sistemas e escolas (Farenzena);
- Formas de descentralização que priorizam a cooperação direta União-Municípios e União-Escolas passam ao largo das instâncias estaduais, criando barreiras à cooperação solidária (Lerche).

A negociação e a mediação federativa, na área educacional, contam com algumas instâncias institucionalizadas:

- a) Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade – criada no âmbito do FUNDEB é instância de negociação federativa, com representação da esfera federal por meio do Ministério da Educação – e das esferas estadual e municipal, que contam com um representante de gestor estadual de cada uma das 5 regiões político-administrativas

do Brasil, indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - Consed e um representante de gestor municipal de cada uma das 5 regiões indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime.

• b) Comitê de Articulação Federativa (CAF) - instituído pela Presidência da República (Decreto nº 6.181/07) para negociação entre a esfera federal municipal, mas não inclui a esfera estadual, isto é a Comissão Intergovernamental do Fundeb é mais federativa que o Comitê de Articulação Federativa);

• c) Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas-PAR, com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União **assegurada a representação** do **CONSED** e da **UNDIME,** na forma de regulamento (Lei nº 12.695/12, art.3º). O documento oficial que originalmente apresentou o PDE em 2007 (O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas, p. 8) considera o regime de colaboração significava "compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a **execução de programas** de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia". O relevo era dado à execução, este era o papel reservado aos entes subnacionais - e não ao compartilhamento da formulação. Com o ingresso do Consed e da Undime no comitê gestor passa a ser compartilhada, também a política – aspecto, aliás, que não estava previsto na MP que originou a lei, mas foi acrescentado no Congresso Nacional.

Com o Decreto nº 6.094/07, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano de Ações Articuladas - PAR tornou-se o principal instrumento de apoio técnico e financeiro da União aos entes subnacionais, representando sua leitura do disposto no art.211,§1º da Constituição Federal. Na dimensão técnica, a União prestava assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local e para a elaboração do PAR, que passou a ser a base para **termo de convênio ou de cooperação**, firmado entre o Ministério da Educação-MEC e o ente apoiado, sendo requisitos a formalização de termo de adesão, e o compromisso de realização da Prova Brasil. Foram adotados como critérios de prioridade de atendimento da União: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-IDEB e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado. O apoio financeiro passou a ser organizado de tal forma que as transferências voluntárias da União passaram a ser condicionadas à adesão ao compromisso Todos pela Educação. Conforme registram Farenzena, Schuch e Mosna, os municípios com média abaixo da média nacional passaram a ser priorizados na assistência técnica do MEC para a elaboração do PAR e para realizar o monitoramento da implementação de suas ações.

Diante deste quadro apresentam-se alguns desafios federativos na área educacional:

a) Lei Complementar, regulamentando o art. 23 CF, para normatizar o regime de colaboração no setor educacional. Como assinalado, tramita na Câmara, atualmente, o Projeto de Lei Complementar nº 15/11. A Estratégia 20. 9 do Substitutivo ao Projeto de Lei que aprova o PNE propõe regulamentar por Lei complementar, o art. 23,§ único e o art. 211 da CF, de forma a estabelecer as **normas de cooperação** entre os entes e a articulação do SNE **em**

**regime de colaboração**, com **equilíbrio** na repartição de responsabilidades e recursos e efetivo cumprimento das funções supletiva e redistributiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

b) Alinhamento do planejamento, com harmonização entre o PNE e planos estaduais e municipais - um dos problemas apontados na implementação do PNE 2001-2010 foi a dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação e a dificuldade na promoção do **alinhamento** do planejamento nas diferentes esferas. Na avaliação do Conselho Nacional de Educação-CNE, esta pouca sintonia constituiu um dos fatores que mais contribuiu para tornar o plano vulnerável (Brasil.CNE, 2010). A LDB procurou superar esta dificuldade ao dispor que os planos educacionais e as políticas adotadas pelos estados devem ser elaborados e executados em consonância com o PNE (art.10, III). No caso dos Municípios (art. 11) **não há** previsão de obrigatoriedade da elaboração de plano municipal de educação, mas apenas de integração dos órgãos e instituições dos sistemas municipais ao PNE e aos planos estaduais;

c) Cooperação federativa para cumprimento da EC nº 59/09, que prevê a universalização da educação obrigatória - de 4 a 17 anos e o compromisso de todas as esferas, inclusive da União, para que seja atingido o objetivo. Observe-se, ainda, que a distribuição dos recursos públicos deve assegurar, nos termos do art. 212, § 3º, a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE.

Finalmente, a Emenda Constitucional nº 59/09, prevê que o PNE tem o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação **em regime de colaboração** e assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de **ações integradas das diferentes esferas federativas**.

A coordenação federativa requer que os atores compartilhem decisões e tarefas e um papel ativo da União, que concilie respeito à autonomia e apoio.

Destaco que isto requer do poder central a capacidade, não apenas de induzir sua aceitação pelos entes subnacionais, mas também de se comprometer com seus objetivos, o que significa necessariamente assumir papel de apoio técnico e financeiro, sobretudo visando a correção das desigualdades de capacidades de gasto e de gestão entre os entes subnacionais, como deve ocorrer numa Federação equilibrada. O comportamento cooperativo deve ser estimulado e, para tanto, a posição da União não pode ser de observadora que só arbitra, mas não reparte compromissos.

# 2 – O regime de colaboração na proposta de PNE (PL nº 8.035/10 – Câmara dos Deputados; PLC nº 103/12 – Senado Federal)

No anexo ao Projeto de Lei do PNE encaminhado pelo Executivo, ao serem propostas metas e estratégias, são feitas referências ao regime de colaboração nos seguintes dispositivos:

– art. 7º;

– meta nº 15(professores da educação básica);

– estratégias das metas nºs 1( educação infantil), 2( ensino fundamental), 3( ensino médio), 6( educação em tempo integral), 7( IDEB),10 ( EJA integrada à educação profissional),16( profissionais da educação básica) e 18( planos de carreira).

Curiosamente, não havia referência explícita ao regime de colaboração na meta referente ao financiamento (meta 20) – que foi incluída pelo relator da Câmara e consta da versão aprovada naquela Casa e em análise no Senado Federal.

A proposta do Substitutivo em discussão:

– explicita que a consecução das metas e implementação das estratégias devem ser **realizadas em regime de colaboração** entre União, Estados, DF e Municípios (art. 7º, *caput*);

– prevê a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou **instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre** os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (§2º);

– Inova ao criar um **regime de colaboração específico** para implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que considerem as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas (§ 4º);

– menciona a adoção de **arranjos de desenvolvimento da educação**, como uma das possibilidades do regime de colaboração entre os municípios (§ 6º).

Mas, talvez o dispositivo que mereça destaque especial seja o que propugna pela criação de uma instância de negociação e mediação federativa, ao propor a criação de "uma **instância permanente de negociação e cooperação** entre a União, os Estados, o DF e os Municípios" (§ 5º).

Estabelece, ainda, que Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica deve ser **coordenado pela União, em colaboração com Estados, DF e Municípios (art.11)**.

O Substitutivo prevê (art. 13) a instituição do **Sistema Nacional de Educação-SNE**, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, **em regime de colaboração** para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE - prazo: 2 anos a partir da publicação da lei. Esta formulação decorre da prevista no art. 214 da CF, tal como inscrita pela EC nº 59/09[1], embora nesta haja previsão de que o PNE é o elemento articulador do SNE em regime de colaboração.

A meta 20, referente ao financiamento contém estratégias que mencionam a cooperação e a colaboração. Não poderia ser diferente. O regime de colaboração implica na distribuição de recursos e encargos de forma balanceada e em compromissos financeiros a serem assumidos pelos

entes. Assim, são previstos:

• Estratégia 20.1 – garantia de fontes de financiamento da educação básica, observadas as **políticas de colaboração** entre os entes;

• Estratégia 20. 9 – regulamentar por Lei Complementar, o art. 23, § único e o art. 211 da CF, de forma a estabelecer as **normas de cooperação** entre os entes e a articulação do SNE **em regime de colaboração**, com **equilíbrio** na repartição de responsabilidades e recursos e efetivo cumprimento das funções supletiva e redistributiva da União no combate} às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste[2].

O substitutivo procura atender a reivindicação de uma participação mais ativa por parte da União no financiamento. A Estratégia 20.10 prevê a complementação da União aos entes que não atingirem o custo-aluno qualidade inicial – CAQI e, posteriormente, o custo-aluno qualidade – CAQ.

Os recursos do pré-sal têm sido apontados como uma nova fonte que pode contribuir para o aumento do investimento em educação em relação ao PIB.

O art. 5º, § 4º do Substitutivo prevê que serão utilizados 50% dos recursos do pré-sal, incluídos os *royalties*, diretamente em educação, para que ao fim de 10 anos seja atingido o percentual de 10% do PIB de investimento em educação pública.

A estratégia 20.3 propõe destinar 50% dos recursos da União, resultantes do fundo social, *royalties* e participações especiais referentes ao petróleo e à produção mineral à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Considerando que o PNE é aprovado por meio de uma lei ordinária federal não há óbice para o que prevê a estratégia 20.3, que trata apenas dos recursos da União. Já, a formulação do art. 5º, § 4º refere-se a recursos que, em tese, incluiriam os entes subnacionais – o que é o ideal, afinal de contas, a solidariedade federativa requer que todos os entes contribuam com recursos dessa nova fonte.

Entretanto, pode haver contestação judicial da determinação de aplicação de receitas de entes subnacionais por lei ordinária federal – o que se vislumbra a partir do intenso debate que a questão tem suscitado em face das últimas propostas em apreciação no Congresso.

Atualmente, são as seguintes as regras de distribuição dos recursos do petróleo:

| **ENTES FEDERADOS** | ***ROYALTIES*** | **PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS** |
|---|---|---|
| **ESTADOS E MUNICÍPIOS PRODUTORES / CONFRONTANTES** | 60% | 50% |
| **UNIÃO** | 31,25% | 50% |

| | | |
|---|---|---|
| **DEMAIS ESTADOS E MUNICÍPIOS** | 8,75% | 000 |

Nos próximos dez anos, estima-se que a produção nacional gere em torno de 400 bilhões de reais em *royalties* e participação – sob as regras atuais, isto é não serão direcionadas à educação.

Em 2012 houve um grande debate no Congresso Nacional, acerca do PL nº 2.565/11, que propunha a redefinição da distribuição dos recursos do petróleo. A matéria é explosiva em termos de conflitos federativos, opondo os principais estados ditos produtores (confrontantes) aos demais estados. Em 06 de novembro de 2012 foi votada pelo plenário da Câmara dos Deputados, matéria referente às regras de distribuição dos *royalties* do petróleo.

O governo atuou na linha do substitutivo do Deputado Zaratini, que, além das regras de distribuição, propunha a destinação de 100% dos recursos distribuídos a estados e municípios à Educação. Num contexto de grande pressão exercido pela maioria dos estados e municípios não beneficiados (cujas finanças realmente enfrentam problemas) a votação do texto do Senado Federal, que não fazia referência a recursos para a Educação, obteve larga vantagem.

Note-se, contudo, que mesmo que fosse aprovado o substitutivo Zaratini, mantidas as regras atuais, estas **não abrangeriam as áreas já licitadas e contratadas, para efeito de direcionamento de recursos à educação**. Estima-se que a educação contaria, ao fim, com cerca de 25 bilhões de reais. Recorde-se que, considerado o produto interno bruto – PIB do Brasil – R $ 4 trilhões (US 2,5 trilhões) cada ponto percentual corresponder a cerca de R$ 40 bilhões de reais. E o PNE busca o acréscimo de mais 5% do PIB para atingir o patamar de 10%.

Não foi uma votação "contra a educação". A matéria era complexa e envolvia tema em que explodem os conflitos federativos, contrapondo, no caso, os interesses de estados não litorâneos e estados confrontantes. Os parlamentares atuaram considerando o volume de recursos que seria destinado a seus estados, conforme a regra do Senado. Infelizmente, ao longo do processo, não houve uma articulação que colocasse a Educação como elemento importante par a construção do acordo. É necessário que a educação ganhe centralidade neste debate.

Vitoriosa a proposta do Senado Federal, foi aposto veto do Executivo. A discussão alcançou o STF, que determinou, inicialmente, que, para que fosse apreciado o veto ao PL dos *royalties*, todos os pendentes teriam que ser apreciados. O plenário do STF derrubou a liminar e o Congresso concluiu a votação. O PL nº 2.565/11 transformou-se na Lei nº 12.734/2012. Foram impetradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADINS: 4916(governo do estado do Espírito Santo), 4917(governo do estado do Rio de Janeiro), 4918(assembleia legislativa do estado do Rio de Janeiro), 4920(governo do estado de São Paulo). Outros estados, como a Bahia, Paraíba, Rio Grande do Sul, Alagoas e várias entidades, como as representativas dos municípios produtores e a confederação Nacional doas municípios, peticionaram para participar como ***amicus curiae*** (interessados na causa e em apresentar informações/argumentos, mas que não são parte do processo). A ministra do STF (Supremo Tribunal Federal), Cármen Lúcia, suspendeu na noite desta segunda-feira (18/3), em caráter cautelar, os dispositivos da Lei 12.734/2012. Enfim, a questão está judicializada ao máximo.

Paralelamente, foi editada a MP nº 592/12, que se referia à distribuição de *royalties* e participações especiais para os entes federados, apenas em relação às áreas a serem concedidas **a partir de 3 de dezembro de 2012**. Estas áreas, estima-se, estão sujeitas a períodos exploratórios de 6 anos ou mais, antes da declaração da comercialidade (notificação escrita do concessionário à Agência Nacional do Petróleo – ANP declarando uma jazida como Descoberta Comercial na Área de Concessão). Assim, os recursos não seriam significativos para o período do próximo PNE, uma vez que a Educação contaria com:

a ) recursos resultantes do **retorno** sobre o capital do fundo social;

b) *royalties* e participações de áreas concedidas a **partir de 3 de dezembro de 2012.**

A MP nº 592/12 perdeu a validade sem que tivesse sido apreciada. Em seguida, o Executivo enviou, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 5.500/13, divulgado pela Presidente da República em cadeia nacional no dia 1º de maio. O tratamento é o mesmo da MP que caducou: apenas os recursos de contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 e de 50% do retorno sobre o capital do Fundo Social. Decidiu-se pela criação de Comissão Especial.

De qualquer forma, a definição da distribuição destes recursos por lei ordinária pode ser contestada judicialmente, uma vez que envolve a determinação de aplicação de receitas que são consideradas como receitas dos entes subnacionais – o que violaria a autonomia federativa.

Parece-me que a medida que promova uma distribuição mais equitativa e injete recursos na educação de maneira significativa, deva ser aprovada por meio de Emenda Constitucional ( nos moldes propostos pelas PECs nºs 220/12 e 245/13, em tramitação na Câmara dos Deputados), a partir da fundamentação de que uma distribuição mais equitativa estaria de acordo com os princípios da harmonia e solidariedade federativas.

O pacto federativo é sempre selado pela Constituição Federal.

# Referências bibliográficas


BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, P. *Ciência política.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL.CNE, 2010. Portaria CNE/CP nº 10/2009.

COMPARATO, F. K. *Retenção de recursos estaduais pela União*. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 24, 1998.

DALLARI, D. A. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1982.

FARENZENA, N.; SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. *Implementação do Plano de ações*

*Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação.* Disponível em http://www.anpae.org.br/simposio2011. Acesso em: 17 out 2011.

HADDAD, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas. MEC/INEP. Brasília-DF, 2008.*

HORTA, R. M. *Tendências atuais da Federação brasileira.* In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 4, n. 16, jul./set. 1996.

MALISKA, M. A. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

MARTINS, P. S. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas-SP. Autores Associados, 2011.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

1 Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

2 Observe-se que está em tramitação na Câmara Federal, o PLP nº 15/11, sob análise da Comissão de Educação e Cultura-CEC

# As metas do PNE, os obstáculos institucionais e as políticas do governo federal

**Reginaldo C. Moraes**

Apresentação oral no IV Seminário de Educação Brasileira, Campinas, fevereiro de 2013.

Não creio que seja um especialista em educação, embora tenha estudado muitos temas dentro desse grande tema. Não tenho competência para dissertar sobre tópicos como estruturação das escolas e sistemas, de suas grades curriculares, planos e estratégias. Há muita gente competente para tratar disso, em nossas faculdades de educação.

Vou tentar contribuir para este debate a partir de outro ângulo, através do qual tenho estudado aspectos da educação pública. É o ângulo da ciência política, um ângulo que consiste, no meu caso, em pensar a politica de educação ou as politicas de conhecimento, em geral, como politicas de desenvolvimento, como conjuntos articulados que se relacionam à produção de determinado perfil de país e de sociedade.

Os substantivos contidos no titulo do meu texto são o roteiro do que vou discutir: pretendo explorar o que eles significam e como se relacionam. Comecemos então à moda aristotélica, firmando acordo sobre os termos que usamos na análise: metas e planos, em primeiro lugar.

O PNE aparece, primeiramente, como uma espécie de plano de metas para a educação nacional. E é por ai que começamos.

Como sabemos, a concepção de um plano é algo assim: identifica-se um objetivo ou conjunto de objetivos, de metas; estudam-se os obstáculos e desenham-se os procedimentos adequados para atingi-los em prazos aceitáveis.

Mas a concepção de um plano deve também conter algumas distribuições de responsabilidades entre os executantes das ações. E deve estabelecer formas de aferir se tais procedimentos estão sendo executados e são eficientes. Em outras palavras, para ter potencial de efetividade, o plano precisa ter um grau razoável de prescrição de ações e de responsabilização pelo seu não cumprimento. E todas essas prescrições, formas de avaliar e de cobrar precisam ser distribuídas ao longo do tempo de execução, em cada etapa, não apenas no momento ideado para consecução das metas finais.

É deste conjunto de proposições iniciais que eu começo, porque é essencial, ao considerar o PNE, pensar, esses traços do plano – metas, prazos, prescrições, indicadores de efetividade, responsabilização sanções e correções de rota.

Isto estabelecido, adianto uma opinião, de modo um tanto bruto e abrupto. O Plano Nacional de Educação, relevante como certamente é, não constitui, ainda, esse tipo de compromisso lastreado em regras de aferição e responsabilização. Tem baixo teor de prescrição e vinculação, baixa capacidade de comprometimento. Ainda é um plano a detalhar.

Do modo como está e do modo como estamos, no Brasil, o PNE parece referendar a suspeita de Carlos Jamil Cury[1] em artigo recente, um texto que, de fato, marcou os parágrafos acima: "Uma leitura pregressa dos Planos Nacionais de Educação não revela um passado muito recomendável em relação à sua efetividade."

Jamil aponta alguns pontos nevrálgicos, para serem levados em conta nesta aferição de potencial de eficácia: "o papel supletivo da União, os desacertos no financiamento, a omissão dos entes federativos". Esses pontos falhos levam-no a lembrar que os planos similares, no passado, eram mais um otimismo exagerado, manifestação de desejos do que "imposições vinculantes".

Ainda assim, Jamil Cury sugere alguma novidade, nesta tentativa atual, comparada com as do passado. Ele diz que para o atual Plano "há uma base constitucional mais direta que o sustém". Nisso, ele parece apoiar a visão de Valeriano M. F. Costa[2]. Com base em cuidadosa análise do quadro institucional e de sua lógica, Costa julga que essas condições institucionais e conjunturais permitem algum otimismo não exagerado, permitem antever a construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação. Contudo, também ele registra que a construção desse sistema vincula-se (ou mesmo depende) de uma "estratégia politica de construção de um regime democrático e federativo". Ora, isso não é pouco, pelo contrario. Se assim é, parece que a construção desse Sistema Nacional de Educação depende de um conjunto significativo de fatores, de uma mudança global nada desprezível nem auto evidente. Em outras palavras, se com isso tendemos a concordar com Valeriano, por outro, no mesmo passo, ficamos com a forte impressão de que estamos diante de algo bem maior do que a sua frase parece sugerir. Colocada nesses termos, essa "estratégia politica de construção de um regime democrático e federativo", no Brasil, é quase uma revolução politica, uma missão à altura de um Novo Príncipe, no sentido gramsciano do termo.

Tiremos consequências desta percepção, isto é, da interdependência entre esses dois vetores. Dois vetores, dizemos. Por um lado, a construção de um Sistema Nacional de Educação dotado das necessárias virtudes lógicas de um sistema: coerência, consistência, completude. De outro lado, a edificação de uma sociedade democrática. Entre elas, a expressão chave da frase de Costa: uma estratégia política para chegar a esses dois fins. Se a democracia está um pouco além da mera competição partidária pelos votos, a definição minimalista de Schumpeter, mas, pelo contrario, compreende o acesso do cidadão a condições essenciais de vida e liberdade, então, a percepção dessa interdependência nos previne contra uma perigosa ilusão, a ilusão da panaceia educativa. Um estudioso americano, Norton Grubb, escreveu faz pouco tempo um livro bem interessante a esse respeito, *Education Gospel*. Nele se alerta contra esse mal, a crença – ingênua ou demagógica – de que educação é a ferramenta, por excelência, para produzir soluções para as iniquidades da ordem social. Grubb aponta essa perigosa crença nos Estados Unidos, mas não é difícil lembrar de sua frequente difusão entre nós. Já tivemos um candidato a presidente que fez sua inteira campanha girar em torno dessa única bandeira, transformada em panaceia. Quando alguém desinformado

acolhe tal delírio, pode-se compreender. Quando alguém informado e com acesso a tal palanque faz o mesmo, estamos diante de um exercício de demagogia que precisa ser exorcizado.

Ora, enfatizar a interdependência entre a construção de um sistema de educação nacional e a construção de uma democracia efetiva é colocar a educação como uma das politicas dessa redenção, mas não o substituto das demais. Estou envolvido, no momento, em uma pesquisa sobre o ensino superior americano, em especial sobre seus community colleges, as escolas superiores de curta duração que acolhem metade dos alunos de graduação daquele país, em especial as minorias étnicas, negros e hispânicos, e os americanos brancos pobres. Como era de esperar, nos community colleges, as "faculdades do povo", explode o efeito cumulativo das tremendas desigualdades de capital social e capital cultural que marcam a sociedade americana. O resultado é uma permanente ou cíclica litania que declara a crise das escolas, a falência dos métodos, a necessidade de adotar novas estratégias de ensino, novos materiais, novas grades curriculares. Esse movimento – de avaliação e reforma permanentes – tem gerado notáveis experimentos e invenções pedagógicas.

Mas não deixa de operar como um dispositivo perigoso, que chama atenção para as qualidades dessa máquina de enxugar gelo e toma como 'dada' a produção crônica desse gelo. O evangelho da educação corre o risco, enfim, de ser mais um ópio do povo... o grito do espirito em um mundo sem espirito, como completava a frase do filósofo alemão.

Limites conceituais do PNE. Problemas de método na definição de seus critérios.

Feita essa digressão necessária, voltemos ao nosso PNE.

Como dissemos logo acima, é difícil ver esse PNE como algo operante ou mesmo como algo que funcione como ideia reguladora, como uma bússola para votações do Congresso, decisões de magistrados, ações do executivo. Isto é, como algo que tenha "imposições vinculantes, caráter prescritivo" – nas expressões de Jamil Cury. Pelo contrário, parece realista a avaliação dura de Cury quanto ao tom declaratório do Plano. Como diz esse autor, quanto mais o texto do plano avança na definição das metas e procedimentos, mais se nota a "ausência do prescritivo que vincula".

O plano enumera metas estratégicas ou expectativas generosas. Estabelece como desdobramentos dele próprio a confecção de planos decenais nos três níveis de governo e a criação de instituições encarregadas de acompanhar a aferir a execução das metas.

Algumas das metas são traduzidas em números e percentuais, em indicadores de cobertura e assim por diante. Outras metas expressam elementos qualitativos. Até aí, parece que se anda para a frente e se estabelecem premissas indispensáveis.

De qualquer modo, a pergunta que me parece ficar lá no final do túnel, isto é, dos prazos previstos para a realização destas metas é esta: a quem se vai responsabilizar pelo não cumprimento? E, se for o caso, quais sanções seriam aplicadas aos que deviam fazer e não fizeram? Também não fica claro se é possível realizar esse tipo de avaliação (com implicações práticas) ao longo do tempo, antes que o longo prazo já tenha sedimentado o estrago. Em suma: qual é o compromisso do plano

com a efetividade? É difícil encontrar resposta satisfatória.

Não é possível responder nem mesmo a uma das mais festejadas e mitológicas 'metas' associadas, na difusão e propaganda do plano: o investimento de 10% do PIB na educação. Este é um exemplo de declaração generosa mas de escasso compromisso com a efetividade.

Quando pensamos com mais cuidado essa declaração generosa, logo deparamos com uma intrigante e ao mesmo tempo singela questão. Estamos falando do PIB contabilizado ou do PIB realmente existente? A pergunta faz sentido num pais como o Brasil, em que metade da economia é submersa e não registrada. Quando aqui dizemos que os governos absorvem 34% do PIB na forma de impostos e taxas, a rigor, estamos falando em algo como 17% da riqueza anualmente produzida. O Brasil não é a Suécia nem a Suíça, sabemos bem. Assim, de quais 10% estamos falando?

Segunda questão: como se mede este investimento para saber se a meta foi atingida? O investimento de um país em educação, a rigor, é a soma do que gastam os governos, os indivíduos e suas famílias, as empresas e assim por diante. É uma soma dessa rubrica em vários orçamentos (e na sua execução, o que nem sempre é o mesmo). Se o PNE mencionasse a aplicação de um certo percentual dos orçamentos públicos, teríamos algo menos fluido, mais mensurável e avaliável. Sabemos mais precisamente os valores dos orçamentos e os responsáveis pela sua elaboração e execução, ainda que sempre reste dúvida sobre o que se define como gasto em educação e aquilo que não se enquadra na rubrica. Por exemplo: merenda escolar e ajudas a estudantes pobres: isso é gasto em educação? Esta singela pergunta gera polêmicas infindáveis. E isso pode resultar em verdadeiras sublevações parlamentares e passeatas. Na cidade de São Paulo, faz poucos anos, gerou tumultos na câmara de vereadores e cisões no partido do governo.

Ainda que tenhamos estabelecido que esse sujeito genérico, 'o país', não aplicou 10% de seu PIB na educação, a quem se vai responsabilizar e o que se vai fazer, além de lamentar?

Estas são algumas das questões que constituem uma espécie de ponto cego das metas do PNE. Elas merecem uma discussão mais acurada, menos centrada na aparente 'obviedade' das bandeiras. Elas não são óbvias nem têm significado claro e unívoco. As derivações do plano, aquilo que ele coloca como passos do futuro, exigirão bem mais precisão do que a afirmação dos 10% do PIB.

Passemos adiante.

Os tópicos a seguir giram em torno das duas outras expressões do titulo deste texto – os obstáculos institucionais e as politicas do governo federal.

<u>As características do estado brasileiro e os obstáculos institucionais para reformas progressistas.</u>

As características do estado brasileiro, uma federação, remetem a complicações tão ou mais restritivas do que as do federalismo americano. E, aqui como lá, alguns dribles e manobras são essenciais à realização de projetos do governo federal, às políticas progressistas que tem anunciado (mas nem sempre implementado na mesma medida). Para a expressão "progressista" atribuímos um sentido muito amplo e genérico: politicas que reduzem desigualdades e criam

direitos para o andar de baixo de nossa sociedade. No campo da educação, não se reduzem ao acesso, mas, também, à garantia de condições para o sucesso, Isto é, não se fala apenas de entrar na escola, mas também dela extrair crescimento intelectual e poder, participação ampliada na distribuição da riqueza, do poder, dos símbolos e status.

As "características do Estado Brasileiro" somam uma série de limites a qualquer política mais progressista de regulação da educação, de intervenção política no espectro de desigualdades que nossa sociedade abriga e reproduz.

Há várias décadas, comentando um impasse institucional que redundaria em tragédia, a tragédia de 1964, Celso Furtado acenava para o cenário em que um eventual detentor da presidência, ungido por um mandato de mudanças progressistas, se veria confrontado com uma rede de contra-poderes (no legislativo e no judiciário) ferrenhamente conservadores. Nos tempos em que Furtado estava na linha de frente do combate político, nos anos 1960, este enfrentamento se traduzia em uma fórmula, nas ruas: "Presidente progressista, Congresso reacionário". Sabemos como a contenda se resolveu: o Congresso de oligarcas abençoou um golpe militar e expeliu o presidente e suas reformas.

Hoje não há muito de novo e diferente nas "características do Estado Brasileiro" e nos obstáculos que elas opõem a qualquer política de reformas sociais, incluindo o acesso efetivo à educação. Talvez, sim, pudéssemos detalhar e completar a formula de Furtado, como ele mesmo sugeriu em outras ocasiões.

Poderíamos acrescentar, por exemplo, que esse mandatário nacional tem suas atribuições e responsabilidades divididas com poderes subnacionais igualmente problemáticos. Poderes subnacionais problemáticos é um eufemismo, claro, para algo mais tosco e duro: governadores, prefeitos, assembleias e câmaras comprometidas com o que há de mais conservador e reacionário. E, como sabemos, no nosso país, essas instâncias são decisivas na gestão das instituições educativas.

O quadro é um tanto acabrunhante e parece imune a mudanças. Parece, não: é bastante imune a mudanças. Se imaginamos essas mudanças em prazos curtos e com trajetórias em linha reta, é um muro de resistência.

Ainda assim, o poder executivo federal, limitado quanto é, tem nas mãos recursos que lhe permitem agir sobre a correlação de forças, alterando, no longo prazo, esse cenário restritivo que sintetizamos acima.

Com todas as limitações – estruturais, constitucionais ou conjunturais, ainda assim, o governo federal tem ou pode ter papel fundamental na mudança do cenário educativo e da correlação de forças, em sentido geral. Por vezes – e sempre que possível – deve passar pelo Congresso e cristalizar-se em quadro legal. Mas, na verdade, o governo federal pode realizar muito mais, sobretudo nas iniciativas mais progressistas e inclusivas, através de ações que contornam o caráter oligárquico, paroquial e reacionário do Congresso. Também com muita frequência, um executivo federal em condições de cerco precisa operar com base no manejo pragmático da chamada politica de fundos. Há já uma boa literatura especializada sobre a politica de fundos voltados para

educação. Mas eles não são únicos. Há a anual batalha do executivo para garantir uma razoável percentual de discricionariedade na execução do orçamento. Há, ainda, o recurso de vincular as liberações de fundos de participação a condicionalidades e compromissos de cumprimento de políticas públicas. Isto é, certamente, uma luta de pressões e contrapressões – como as táticas congressuais de vetos e votações condicionadas e cruzadas.

Algum grau de cinismo é necessário nesse jogo – e por acaso o cinismo não é essencial à politica, sobretudo quando se tem pela frente adversários determinados e imovíveis, cínicos, eles também? Se o Príncipe que se quer manter puro salva sua alma, mas condena seus súditos ao desejo de adversários poderosos e nem sempre generosos – é o que advertia Maquiavel. Ser leal e franco com tais adversários significa, muitas vezes, falhar com aqueles que no Príncipe confiaram. Esse dilema pode afligir o homem em busca de santidade e salvação eterna – mas não diz respeito ao homem político.

De certo modo, se quiser alterar a correlação de forças, o governo federal muitas vezes precisa fazer aquilo que o jargão futebolístico chama de "drible da vaca": o atacante joga a bola por um lado do marcador e corre pelo outro lado, para alcançar a bola mais adiante, num ponto futuro. No jogo politico, como no futebol, iludir o adversário é tão ou mais importante do que acertar sua canela.

Aí se insere a sua capacidade de dialogar com forças sociais subalternas, criando políticas que as vitaminem e que as tragam ao protagonismo político. É aquilo que alguns chamam de "empoderar" segmentos escolhidos da sociedade. Nesse sentido, há uma expressão, cunhada por cientistas políticos americanos, que faz sentido mencionar: políticas produzem politica. Politicas mudam o quadro político, a pauta, as condições, os atores.

Essa manobra é então resumida nessa fórmula: o Príncipe precisa usar a parcela de poder conquistado (o executivo federal) para alterar progressivamente a correlação de forças. Basicamente, como eu disse, isso significa adotar ou vitaminar políticas públicas que reforcem as bases sociais de uma coalização reformista. Isto se concretiza, por exemplo, em políticas que reforcem segmentos produtivos subordinados (como os agricultores familiares), o subproletariado urbano e rural (bolsa-família, microcrédito, por exemplo). Ou da soma de iniciativas, nas politicas de educação, que induzam a formação de interesses e de grupos de pressão dos de baixo --já que os grupos de pressão dos de cima não precisam de ajuda, já estão por cima. Tais políticas podem produzir efeitos psicossociais e políticos relevantes: aumentar a autoestima, a confiança e a independência ideológica e política desses segmentos tradicionalmente subalternos. Ao que parece, o problema dos novos governos latino-americanos não é a ausência de alternativas nem a inércia política e a acomodação (embora estas duas muitas vezes sejam reais), mas o uso insuficiente dessa estratégia. Mais do que o necessário, a correlação de forças negativa é apresentada como justificativa para a pobreza das decisões, quando, de fato, esta pobreza contribui notavelmente para retardar efeitos positivos na citada correlação. O "pessimismo de encomenda" tem larga tradição na esquerda reformista. Jogando com os termos de Gramsci, poderíamos dizer que cair desta armadilha é o problema do Novo Príncipe que não se reconhece como tal.

Para utilizar o termo de Gramsci, é nesse quadro que podemos definir o desafio de um Novo Príncipe, apertado entre o risco de transformar pragmatismo em oportunismo e a preservação dos princípios em principismo. A política do Novo Príncipe navega nesse estreito – e navega sem mapas.

Voltemos à frase do Valeriano Costa, em que se estabelece uma relação de dependência entre a construção de um Sistema Nacional de Educação e a estratégia politica de construção de um regime democrático e federativo.

Não se trata de esperar uma revolução politica para então construir uma nova educação pública. Nem de pensar que a revolução politica resultará da construção de uma nova educação. Trata-se de encarar a elaboração de uma nova educação como parte de uma estratégia de revolução politica. Sem isso, ela corre o risco de ser ilusória e ingênua, quando bem intencionada, ou, em caso contrario, pode ser pura demagogia e tática de despiste. Pode ser também um bom modo de fingir que se enfrentou o problema – e ficar em paz com aquilo que se chama de consciência. Isso não é papel do Príncipe, é o triste papel dos aspirantes a santos.

1 CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa.**, São Paulo, v. 41, n. 144, dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742011000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 22 jan. 2013. http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008.

2 Costa, Valeriano Mendes Ferreira, "Federalismo e Relações Intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil", Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

# Algumas considerações sobre o PNE e a infância

**Anete Abramowicz; Tatiane C. Rodrigues; Andrea Braga Moruzzi**[I]

Este artigo, preparado para o IV Seminário de Educação Brasileira – CEDES, que tem o Plano Nacional de Educação (PNE) como foco de discussão, traz para o debate os conceitos de infância e de criança que estamos operando e algumas considerações sobre estes conceitos no Plano Nacional de Educação. Impressiona de início que no PNE por uma única vez é explicitada a palavra infância, mas sem uma definição clara. Da mesma forma, a criança que o plano aponta é a criança aluno, ao contrário do esforço que vem sendo feito pela sociologia da infância que busca dar textura à criança para além do *métier* do aluno, ou seja, procura diagramar este corredor que tem percorrido a criança para se tornar aluno e encarnar uma infância. É óbvio que o plano é de educação, mas não há possibilidade de se pensar a criança (singular e múltipla) sem que ela mesma interrogue sua infância e sua educação.

Para iniciar o debate gostaríamos de retomar o próprio conceito de infância, na vertente positiva que temos trabalhado, no sentido de que a infância é primeira, e condição de linguagem, ao contrário de seu termo etimológico, "sem fala". A partir de Nietsche, mais especificamente em Agamben (2005), encontramos a ideia de que a única possibilidade de fala que se tem é quando se é infante. Ou seja, a ideia de que se não entramos na linguagem na infância, não entramos mais. A infância é aquela que realiza a experiência do acesso à linguagem, que não esta dada como o olfato ou o paladar. Mas, antes da infância se tornar esta positividade que temos nos esforçado em configurar, ela tem atuado, como um dispositivo de poder, que universaliza uma ideia de infância, única e universal e consagra a todas as crianças, independente de qualquer singularidade, a mesma infância. Neste sentido, temos compreendido a infância enquanto um forte dispositivo que atua capilarmente sobre as crianças, produzindo-as e definindo uma mesma infância, sem que a própria criança tenha condições de interrogar sobre ela. É nesta direção que os antropólogos da infância têm indicado a impossibilidade de pensar uma infância indígena longe do trabalho, ou mesmo se perguntado se infância é um conceito que faria sentido na criança indígena, já que ela se torna indígena de determinada aldeia pela via do trabalho. Mas vamos pouco a pouco formulando o argumento sobre a infância, para terminar mostrando que o PNE é redutor da criança, da infância e, na realidade, indiferente em relação à educação infantil, concebida como aquela que inicia o primeiro contato institucional, nos primeiros meses da vida da criança. A educação infantil do PNE é indiferente em relação às crianças de zero a dois anos. Quando ele fala de infância e da potência da criança e da infância é sob os auspícios da economia, como investimento social e capital do futuro.

## Infância e pensamento crítico

Paolo Virno, filósofo italiano e semiólogo, afirma: "Não é concebível um pensamento crítico que não seja também, em quaisquer de suas facetas, uma meditação sobre a infância". Deste modo o esforço do artigo é de ler o PNE sob os auspícios da infância ficcionada pela criança (será possível?).

Ainda Virno nos coloca:

> No entanto, de Rousseau às comunas antiautoritárias de 1968, a atenção dos reformadores e revolucionários para com o ser humano principiante resultou em pedagogia. Isto é, na tentativa de colocar a formação da criança de acordo com o ideal de uma sociedade mais justa. Deste modo, menosprezou-se a autêntica questão: extrair da própria experiência infantil critérios e conceitos capazes de iluminar ulteriormente as relações sociais e de produção, mas também esboçar a crítica. Invertendo a perspectiva pedagógica, é da infância que é necessário esperar instruções (VIRNO, 2012, p. 34).

É a infância que deveria iluminar todo o PNE, pois é ela quem carrega a possibilidade de mudança. O que significa dizer que existe uma infância? Ao dizermos isto estamos dizendo muitas coisas, e coisas dispares. Por um lado, a infância é uma construção social, produzida e engendrada no interior de uma série de normas, de leis, de medidas, de pressupostos, que vão, dos filosóficos, aos teológicos, dos jurídicos aos pedagógicos e psicológicos. Estamos também e, sobretudo, convergindo com as discussões que problematizam certa naturalização da infância, compreendida como fase de desenvolvimento da criança, ou como uma fase biológica do desenvolvimento humano, igualmente sobreposta a todas as crianças.

Ao contrário, nossa perspectiva é pensar de que maneira a criança pode ela própria interrogar sua infância, de que maneira a criança pode infletir, interrogar subtrair e resistir à ideia de infância, quando ela se apresenta como um dispositivo fabricado e, de certa maneira, garantidor de um funcionamento da sociedade. O nosso desafio é empreender um esforço posto por Deleuze e Guattari que concebem "a ideia de um adulto modulado pela criança, a ideia de que o homem precisa de devir criança para conseguir desfazer os modelos consensuais anteriores ao seu próprio pensamento"(SCHÉRER, 2012, p. 66). Esta ideia é fabulosa, pois é a infância como possibilidade de resistir, enquanto um poder da vida se opondo ao poder sobre a vida.

René Schérer concebia também uma anterioridade do adulto sobre a criança, que é modelada à sua imagem. "Uma das ideias centrais em que ele insiste é a de que existe uma anterioridade do adulto sobre a criança, que é ficcionada e modelada à sua imagem. O que faz com que a criança mais não seja do que uma potência, um potencial que a sociedade protege e põe de parte, como que em reserva, prometendo-lhe um futuro que por vezes a deixa desprovida de presente"(Schérer, René, 2012, p.66). A questão é que há uma infância que modela a criança. Quem concebe a infância é o adulto, que a pensa de maneira pregressa, e assim retira a potência e a possibilidade de transformação que há na própria infância. A pobreza da ideia de criança e de infância no PNE é lastimável e, de fato, na perspectiva que defendemos não há nada configurado para a criança, a infância e a educação infantil.

Sabemos já, infinitamente, que a infância é uma construção social, uma invenção territorializada na

modernidade, com funções estratégicas muito específicas e oportunas. Essa noção, contudo, não é nova. Em 1960 Ariès, em seu livro que se consagrou como um marco nos estudos da infância reúne, com certo fôlego, apesar das inúmeras críticas, a ideia de que a infância é uma construção social da modernidade, consolidada principalmente no século XVIII. Encontraremos esta ideia também escrita anteriormente, em 1940, quando Florestan Fernandes, ao pesquisar os processos de socialização das crianças do Bom-Retiro, elucida as bases sociais para a construção do que ele chamará de cultura infantil, no interior da ideia de infância. Em 1937, Marcel Mauss também evidencia uma noção convergente a esta no texto *Três observações sobre a sociologia da infância,* apresentação que faria no congresso de Sociologia da Infância.

O que pretendemos indicar é que se a infância é uma construção social, uma invenção, produzida de muitas maneiras, especialmente pelas normatizações jurídicas, torna-se um poderoso dispositivo do poder. Destacamos entre elas as representações postas às crianças no PNE, que é uma das linhas finas que se agrega à infância, produzindo sobre as crianças certo modo de viver, de se relacionar, de aprender, de se expressar; por exemplo, a partir das ações educativas e políticas projetadas sobre elas. Ou seja, a infância no Plano pensa a criança como um determinado aluno. Nesse sentido, compreendemos que existe neste documento uma série de disposições que irão colocar as crianças dentro de um conjunto de normas e que, por sua vez, configuram esse modo de viver e de ser institucionalizado, ou dito de outra forma, configuram essa infância para todas as crianças. É nesta direção que iremos destacar que a infância é, na verdade, e, neste sentido, um dispositivo do poder.

O estudo de documentos governamentais para localizar e compreender determinadas produções e o modo pelo qual alguns assuntos se tornam problemas sociais e políticos, também não é algo novo. Segundo Fuks (1999), podemos localizar esse tipo de abordagem nos estudos sobre definição de políticas públicas, problemas sociais e movimentos sociais. Nesses estudos existe um investimento na compreensão dos processos sociais responsáveis pela emergência de um novo assunto público, bem como das disputas que se dão em torno de sua definição. No centro dessa análise encontra-se a dinâmica argumentativa dos conflitos sociais, entendida como espaço de elaboração e veiculação de versões alternativas a respeito dos assuntos públicos.

Ao tomarmos como referência o PNE estamos nos propondo a retomar e analisar os processos de elaboração que englobam as discussões, as falas, e as propostas inseridas nas políticas públicas para as crianças e no processo de tramitação deste documento, considerado central para a orientação da política pública educacional nacional e para a elaboração dos planos municipais e estaduais de educação. Essas discussões nos permitirão relativizar a proposta em andamento do PNE e, ao mesmo tempo, compreendermos de que criança e de qual infância este documento esta se referindo.

## A infância como um dispositivo do poder: algumas explanações

Foucault (1977) trabalha longamente com a noção de dispositivo, especialmente no esforço teórico em mostrar que a sexualidade é um dispositivo histórico do poder. Mas não há nenhum texto de

Foucault no qual ele se detém para elucidar ou construir o conceito. Encontraremos um pouco deste esforço de formulação conceitual de dispositivo em Agamben (2007)[1] e em Deleuze (1999)[2].

O dispositivo é para Foucault o conceito que ajuda a compreender os diferentes modos de produção dos acordos contratuais (dispositivos da aliança), os diferentes modos de seguridade territorial (dispositivos de segurança), os diferentes modos de controle do tempo e do espaço, da produção de corpos dóceis e úteis (dispositivos disciplinares), entre outros.

Para nós, o conceito de dispositivo é profícuo no sentido de convergir com a noção de que as crianças são produzidas no interior de um conjunto heterogêneo de práticas, discursivas e não discursivas, e pelo fato de que a noção de dispositivo e de infância carrega uma formulação "positiva" do poder, tal como formulada por Foucault.

A ideia de Foucault tão largamente debatida é a de que o poder é positivo, ou seja, que ele produz corpos, desejos etc. Em poucas palavras: o poder não diz só não, ele diz sim, ele é construtivo. Neste sentido procuraremos mostrar que a infância é um dos dispositivos que se inscreve sobre a criança. Esta produção é dada de tal maneira que já não conseguimos mais separar a criança da infância, ou seja, não há nenhum momento na sociedade ocidental onde a criança esteja separada da infância, pois o dispositivo da infância atua de maneira capilar sobre a criança, produzindo-a.

Sabemos dos debates ocorridos, especialmente na década de 1970, sobre a ideia de que as crianças pobres não tinham infância, já que a desigualdade social as impediria de fazer usufruto desta espécie de "bolsão" protetor da criança que seria a infância. Mas já nesta visão da criança sem infância, o dispositivo atua, mesmo que como falta, ou seja, a criança pobre é vista como faltante no interior disto que é a infância. Esta ideia das crianças pobres sem infância foi sendo substituída pela ideia de que a infância era e é uma condição da criança; nesta visão é inseparável ser criança e usufruir de uma infância.

Este debate sobre a infância ascendeu novamente a partir dos debates da sociologia da infância, que dialogam sobre se a infância é plural ou singular, se ela é estrutura social ou experiência. No entanto, este debate não é o mais importante em relação à infância. O que nos interessa é mostrar de que maneira o dispositivo de poder infância atua sobre a criança, e que infância o PNE afirma/defende.

# A emergência da infância

O que é a infância? Foucault se pergunta se infância não constituiria justamente a liberdade de não ser adulto, de não depender da lei e de poder estabelecer relações polimorfas com as coisas, com as pessoas e com os corpos? (FOUCAULT, 1979, p. 235). É isto que a infância não pode mais: produzir o adulto e não ser produzido por ele.

Ao investigarmos sobre os processos que produziram a ideia de infância, tal como conhecemos hoje, observamos que sua construção se dá no interior de uma "vontade de verdade" sobre as crianças, na qual diferentes discursos são proferidos, a fim de gerir o que se fala sobre, para quem

se fala e porque se fala sobre a criança. Nesta direção, longe de ser uma relação polimorfa e também longe ser a "realidade subterrânea" da vida e da existência da criança, a infância é, sobretudo, uma invenção produzida e elaborada nas relações que se efetivam em uma "vontade de saber" sobre a criança (FOUCAULT, 1977).

A investigação sobre o processo de construção e produção da infância nos leva aos estudos desenvolvidos pelo historiador francês Philippe Ariès (1960), para quem a infância pode ser compreendida enquanto uma singularidade que se expressa em um sentimento, o qual ele chamou de "sentimento de infância". O que nos interessa neste estudo é que este sentimento-de-infância demarca uma especificidade para a criança, por meio da qual se produzirá a infância. Ou seja, o sentimento de que a criança era inocente e precisava ser protegida faz com que se produza todo um ordenamento novo de educação e governamento das crianças, colocando sobre elas imperativos, ou dispositivos, entre eles, o higiênico-pedagógico, o jurídico, o médico, e que se juntará aos dispositivos literários, do brinquedo e de tantos outros que buscam normatizar, normalizar e moralizar a criança. Teríamos que mostrar de que maneira estas linhas se configuram de maneira molecular, capilar e também molar de produzir crianças, mas não temos condições de fazê-lo agora e ficaremos, portanto, com a ideia da infância como dispositivo.

O que está em jogo neste momento segundo o autor é, na verdade, a gerência da população. As crianças emergem socialmente porque são a representação do corpo fraco, indócil e débil, fase inferior do desenvolvimento humano e, por isso mesmo, representam maior possibilidade de intervenção, de gerência e de educação. Em todas as instâncias do saber, seja da medicina, da psiquiatria ou da psicologia, a criança emerge como indivíduo perigoso e em perigo, fraco emocionalmente e fisicamente e, ao mesmo tempo, forte, dotado de uma imensa capacidade plástica para aprender e adquirir novos hábitos. São imagens que variam entre a criança pobre e carente (o lugar da falta), ou a infância em perigo, e os pequenos marginais (o lugar do excesso), ou a infância perigosa. De "bons e pobres selvagens" a "maus e selvagens". A infância em perigo precisaria de cuidado e proteção e a infância perigosa de limite e contenção. São imagens que elucidam como que no imaginário social a ideia de infância, associada aos sentimentos de ingenuidade, inocência, impertinência, foi sendo capilarmente construída na sociedade ocidental.

# A criança medicalizada, higienizada e "protegida"

Diferentes autores que procuram historicizar a criança e a infância destacam que um dos motivos que faz com que a criança passe a ocupar lugar de destaque nas agendas governamentais, e passem a ter relevância social, é de cunho sanitarista, higienista e de controle da criança e da família pobre. Martins (2008), Marques (2003), Ribeiro (2006), Rocha (2003), Veiga e Gouvea (2000) registram de diferentes maneiras, e por meio de diferentes lócus de pesquisa, a atmosfera de pânico que circundaram a formação dos grandes centros urbanos, enfatizando as crianças pobres e geralmente negras que vagavam nas ruas dessas novas cidades como indivíduos perigosos e, ao mesmo tempo, em perigo. Diferentes órgãos públicos e sanitários dedicaram-se em retirar essas crianças das ruas, no discurso oficial, para protegê-las das endemias, para cuidá-las e higienizá-las, na realidade "subterrânea" (FOUCAULT, 1977) para proteger a elite burguesa dos perigos que

estas crianças representavam à sua segurança e, ao mesmo tempo, criar uma norma do que é ter e usufruir de uma infância.

Segundo Foucault (1979), esse movimento em prol da 'proteção' das crianças e da sociedade é governado especialmente pela nova modalidade do saber médico que surge no século XVIII, chamado pelo autor "medicina urbana" ou dos "pobres" e está intimamente relacionado com o desenvolvimento das cidades e dos consequentes "pânicos" produzidos como medida de controle e gerência urbana. Esta medicina funcionou como uma alavanca para uma série de saberes que serão produzidos sobre as crianças. Estes, por sua vez, exerceram um poder de controle sobre elas, por meio de instâncias públicas e privadas, tais como as escolas e as famílias, que passaram a ser orientadas pelos princípios de uma série de saberes, que se atribuem como "científicos" da criança e da infância, de bases higienistas e eugenistas.

O corpo da criança se torna um "patrimônio da espécie" (VEIGA e GOUVEA, 2000), por meio do qual se inscrevem as normas de condutas higiênicas, instaurando nas crianças ricas os modelos e ideais a serem seguidos e nas crianças pobres o exercício da caridade, da educabilidade e da vigilância. A infância é, nesta perspectiva, uma fase da vida, na qual "os miolos" ainda são "moles" (GONDRA e GARCIA, 2004), facilitando a inserção dos hábitos desejados; trata-se também de um período pelo qual todas as crianças passam, mas que deve ser superado o mais rapidamente possível por meio da educação e da projeção na fase adulta. Esses hábitos prescrevem um modo de ser, esquadrinhando as crianças em um modelo de infância. Para as crianças a infância era então uma espécie de monumento, no qual todas deveriam se espelhar; para a sociedade a infância era uma categoria social para ser pensada coletivamente e de maneira uniforme.

Esta ciência que objetivava formar esta infância, higienizada, medicalizada, "protegida" e universalizada, deveria ser produzida, segundo Gondra (2000), por meio de três princípios fundamentais: prevenção, regeneração e proteção. A prevenção diz respeito à proliferação das doenças físicas e morais, a regeneração diz respeito às crianças que já possuíam hábitos e vícios considerados "inadequados", e a proteção diz respeito ao perigo representado pela criança, em especial, a criança pobre. Deste modo, a educação deveria, em termos gerais, guiar, ajudar, corrigir e substituir. É o que subscreve o Plano Nacional.

# O debate sobre infância nos planos nacionais de educação

Os atrasos na definição de um novo Plano Nacional de Educação para o biênio 2011-2020, bem como a apresentação de mais de 3.000 emendas ao projeto de lei n. 8035/2010, revelam que há intensos debates e dissensos, entre os diferentes setores sobre a definição de um novo projeto educacional para o país.

A morosidade do processo e as disputas em curso lembram um dos principais momentos de discussão sobre educação na sociedade brasileira, durante a década de 1990, quando dois projetos conduzidos politicamente de formas distintas, e até antagônicas, foram pautados e ensejaram uma potente disputados. O plano que primeiro deu entrada no Congresso Nacional atendia pelo nome

legal "Proposta da Sociedade Brasileira" e o que lhe sucedeu cronologicamente chamava "Proposta do Executivo ao Congresso Nacional". O primeiro plano foi elaborado nos Congressos Nacionais de Educação – CONEDs e contou com a participação de educadores, estudantes e representantes de entidades ligadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

O segundo plano apresentado em oposição à proposta consolidada no CONED foi submetido pelo executivo e debatido no Congresso Nacional, tendo sido considerado pelo movimento um retrocesso e uma resposta para barrar a proposta inicialmente apresentada. O projeto do Executivo tramitou no Congresso Nacional e o PNE teve sua aprovação consumada mediante a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Os vetos que lhe foram interpostos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social.

A formulação de dois planos foi objeto de análise e pesquisa de muitos pesquisadores Azanha (1993), Beisegel (1999), Cury (1998), Minto (1996) e Saviani (1999), enfatizando as diferenças entre os dois projetos, especialmente no que diz respeito à aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais.

O plano que vigorou no decênio 2001-2010 foi organizado em Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas. No que diz respeito à educação infantil nota-se a ênfase na definição dos objetivos e metas, na tentativa de minimizar o déficit de atendimento diagnosticado na educação infantil.

No item diagnóstico nota-se a predominância de uma concepção desenvolvimentista de criança e infância, além do caráter propedêutico da educação infantil, compreendida como um momento fundamental de "investimento" no desenvolvimento da criança (várias concepções se fazem presentes, especialmente aquelas vinculadas à psicologia do desenvolvimento, na perspectiva médico-psicológica) como expressam os trechos abaixo:

> Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há janelas de oportunidade na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano.
>
> Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde. À medida que essa ciência da criança se democratiza, a educação infantil ganha prestígio e interessados em investir nela (PNE, 2001, p.9).

O diagnóstico estabelece ainda que o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no atendimento da educação infantil por parte do Poder Público. Este argumento social carrega uma visão negativa das famílias trabalhadoras, já que traz um modelo de família no interior da biopolítica, tal como formulada por Foucault, que evidencia um governo da população, que cria modelos e dispositivos de poder no sentido de compor o que é "exemplar", a família nuclear:

> Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece (PNE, 2001, p.9).

No item diretrizes reafirma-se o caráter propedêutico atribuído à educação infantil, que tem sua especificidade subsumida à idéia de que a educação infantil é preparatória para as fases posteriores de desenvolvimento e aprendizagem.

> A educação infantil é a primeira etapa da educação básica. Ela estabelece as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras personalidades da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinquenta anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a **importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores**. E têm fornecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento (PNE, 2001, p. 13*grifo nosso*).

Nota-se no texto que há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro. Daí o estabelecimento de que o Brasil deveria chegar a uma educação infantil, que abarque o segmento etário de 0 a 6 anos (ou 0 a 5, na medida em que as crianças de 6 anos ingressarem no ensino fundamental), em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos), e até o final da década a 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

# Avaliação das metas estabelecidas no PNE 2001

Uma das previsões do plano aprovado era a realização de avaliações bianuais de acompanhamento e avaliação das metas estabelecidas. Um dos primeiros trabalhos de avaliação foi realizado em 2004 pelo Ministério da Educação/INEP, com a apresentação do trabalho *Os desafios do Plano Nacional de Educação* para orientar a elaboração dos planos decenais de municípios, Estados e Distrito Federal. Neste levantamento e análise é apresentado um conjunto de estatísticas demográficas e indicadores educacionais relacionados aos desafios propostos no PNE, especialmente ao cumprimento das metas e objetivos.

No que diz respeito ao acesso à educação infantil, o quadro abaixo mostra a porcentagem de crianças na escola por Região, Estado e Faixa etária em 2000, e expressa o tamanho do desafio para alcance das metas estabelecidas e mencionadas anteriormente.

**Porcentagem de crianças na escola por Região, Estado e faixa etária – 2000**

| Unidade Geográfica | Porcentagem de crianças na escola | |
|---|---|---|

| | De 0 a 3 anos | De 4 a 6 anos |
|---|---|---|
| Brasil | 9,4 | 61 |
| Região Norte | 5,4 | 50,2 |
| Rondônia | 3,4 | 40,2 |
| Acre | 2,9 | 42,4 |
| Amazonas | 3,6 | 41 |
| Roraima | 9,4 | 66,6 |
| Pará | 6,9 | 56,6 |
| Amapá | 4 | 54,6 |
| Tocantins | 4,1 | 48,4 |
| Região Nordeste | 10 | 67,3 |
| Maranhão | 6,4 | 63,2 |
| Piauí | 9,8 | 67,3 |
| Ceará | 14,1 | 76 |
| Rio Grande do Norte | 14,7 | 75,2 |
| Paraíba | 8,9 | 69,4 |
| Pernambuco | 11,8 | 67,2 |
| Alagoas | 7,7 | 56,1 |
| Sergipe | 11,4 | 73,1 |
| Bahia | 8,1 | 63,7 |
| Região Sudeste | 10,3 | 63,5 |
| Minas Gerais | 7,5 | 59,1 |
| Espírito Santo | 11,1 | 61,6 |
| Rio de Janeiro | 14,4 | 73,4 |
| São Paulo | 10,1 | 62,2 |
| Região Sul | 10,1 | 53,3 |
| Paraná | 9,7 | 53,3 |
| Santa Catarina | 12,9 | 63 |
| Rio Grande do Sul | 9,1 | 47,9 |
| Região Centro-Oeste | 6,3 | 55 |
| Mato Grosso do Sul | 6,8 | 49,2 |
| Mato Grosso | 4,5 | 50,1 |
| Goiás | 4,9 | 56,1 |
| Distrito Federal | 11,3 | 65 |

Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2000.

Para além dos desafios da necessidade de praticamente triplicar o atendimento de 0 a 3 anos e dobrar de 4 a 6 anos os dados consolidados no decênio indicam que outros recortes, além do

acesso, devem ser considerados para o estabelecimento de objetivos e metas. Os dados consolidados pelo IBGE e PNAD apontam que as disparidades de acesso se acentuam em relação à faixa etária, etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e escolaridade dos pais responsáveis.

Segundo Vieira (2010), em 2001, apenas 10,6% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches. No período 2001-2008 o atendimento de crianças em creche cresce apenas 8,7 pontos percentuais, alcançando 18,1%, ritmo insuficiente para o alcance da meta estabelecida no PNE. A desigualdade de acesso às creches em relação à variável renda ainda é grave, na medida em que a frequência de crianças pertencentes às famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo (12,4%) foi 3,2 vezes menor do que a de crianças pertencentes a famílias com renda de três ou mais salários mínimos mensais (39,5%), em 2008 (Vieira, 2010, p. 218).

São igualmente encontradas diferenças significativas na frequência das crianças de 0 a 3 anos em relação à cor: as crianças negras apresentaram cobertura de 15,5%, ao passo que as não negras ultrapassaram o percentual de 22%, em 2008, ainda segundo dados da PNAD (IBGE, 2008).

Desta forma notamos que são as crianças negras e pobres que estão fora da creche o que evidencia a presença de um componente racial implícito nas políticas públicas de educação.

Merecem destaque também as baixas taxas de atendimento entre a população infantil da área rural. Apenas 6,4% das crianças entre 0 e 3 anos foram atendidas, enquanto na área urbana 19,6% estão na creche. Na faixa de 4 a 6 anos, 66% das crianças são atendidas na área rural enquanto na urbana são 80,4%.

Quanto à formação e valorização docente, as metas do PNE sobre formação de professores para a educação infantil tinham como referência a LDB, que estabelecia a formação em nível superior para os docentes da educação básica, admitindo, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

O Censo Escolar de 2007 permite constatar a predominância de professoras (97% são mulheres) formadas em nível de ensino médio na modalidade normal atuando na educação infantil, e a existência de diferenças em relação às creches e pré-escolas, e às regiões do país. Mais professoras com a formação de nível superior no Sudeste e na pré-escola (59,3%), prevalecendo as que possuem a formação de nível médio no Nordeste e na creche (57,3%).

Quanto ao debate a respeito nas escolas conveniadas, Vieira (2010) ressalta que em 2009 a creche conveniada representava 52,1% das matrículas nos estabelecimentos de ensino privados. Isso evidencia a relevante participação do financiamento público na manutenção de parte das iniciativas privadas na oferta de educação infantil, segmento creches, no Brasil. Já a pré-escola conveniada representou 28% das matrículas na rede privada, quase um terço da oferta (Vieira, 2010, p. 827).

Em resumo, as avaliações feitas demonstram que a política educacional para as crianças pequenas continua sendo restrita, seletiva e racista mesmo em tempos de afirmação da diversidade como um

valor que orienta as políticas nacionais de educação.

Nem mesmo os pressupostos desenvolvimentistas e economicistas foram levados adiante para o cumprimento das metas de atendimento.

## Educação infantil e o novo plano nacional de educação

Em 2009 teve início o processo de preparação da Conferência Nacional de Educação, que discutiu e elaborou o documento base para as mudanças de governo e para a consolidação do novo Plano Nacional de Educação. A CONAE foi precedida, em 2009, por conferências municipais, regionais e estaduais que contabilizaram a participação de mais de um milhão de pessoas envolvendo representantes dos setores público e privado, pais, estudantes, professores, funcionários, dirigentes, representantes de organizações sociais, entre outros. A comissão organizadora nacional responsabilizou-se pela aprovação de um documento referência para ser objeto de debates e deliberações estruturado em seis eixos: 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; 5) Financiamento da Educação e Controle Social; 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Todo o processo foi construído com a tônica de discussão e consolidação de um Sistema Nacional Articulado de Educação, no qual a Conferência e o documento final foram pensados com o objetivo último de elaborar conceitos, diretrizes e estratégias nacionais para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação coerente com a visão sistêmica da educação, que reafirma a autonomia dos entes federados e avança na organicidade do Plano Nacional de Educação.

Uma das principais reivindicações do documento final da CONAE é a proposta de consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB.

No que diz respeito à educação infantil o documento final previu a consolidação de políticas, diretrizes e ações destinadas à ampliação do acesso à educação infantil, visando à garantia do direito à educação de qualidade às crianças de 0 a 5 anos de idade. Isto porque, considerando a extensão do mecanismo da obrigatoriedade a partir dos quatro anos, o Brasil não pode correr o risco de priorizar o aumento de matrículas na etapa da creche em favor da expansão das matrículas na pré-escola.

Outras reivindicações ressaltam: a necessidade de uma coordenação efetiva da atuação da União, estados, Distrito Federal e municípios; ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa dessa etapa da educação básica; a realização do censo da educação infantil, garantindo que todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais; a garantia de que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por

profissionais devidamente habilitados/as, conforme a legislação vigente; o debate, o repensar, a revisão e a modificação, de modo integrado, de todo o currículo das primeiras etapas da educação básica, em decorrência do ingresso aos seis anos no ensino fundamental, tornado obrigatório; a discussão e proposição de diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, de tal forma que o MEC assuma a coordenação dessa discussão; a ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas.

Definiu-se também como proposta na CONAE o estabelecimento de uma política de financiamento da educação básica, nos termos de um Sistema Nacional de Educação, que deveria, obrigatoriamente, amparar-se na definição de um custo aluno/a-qualidade (CAQ), construído com a participação da sociedade civil, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade, superando as desigualdades regionais, com ênfase no investimento à valorização de todos/as os/as profissionais da educação básica (CONAE, p. 109).

O projeto de lei em tramitação atendeu parcialmente as indicações da CONAE, diferencia-se do PNE anterior na forma de organização, os itens de diagnóstico e diretrizes foram suprimidos, o plano apresenta-se apenas com o estabelecimento de metas e estratégias. No que diz respeito à educação infantil nota-se que a ênfase recai novamente sobre a garantia do acesso, com o estabelecimento de meta tímida em relação ao estabelecido no plano anterior: "Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos".

Distingui-se do anterior, também, no reconhecimento da especificidade das crianças do campo: "fomentar o atendimento das crianças do campo na educação infantil por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças de forma a atender às especificidades das comunidades rurais".

O plano estabelece como meta que todas as crianças sejam alfabetizadas até no máximo os oito anos de idade.

As emendas apresentadas ao projeto de lei reivindicam, no que diz respeito à avaliação, que o IDEB seja aperfeiçoado e que sejam considerados insumos educacionais, como condições de trabalho, formação continuada e remuneração dos profissionais da educação, razão do número de alunos por profissional do magistério e existência e situação dos equipamentos de infraestrutura pedagógica das escolas de educação básica.

Quanto ao atendimento, no texto original, oriundo do Poder Executivo, a segunda parte da meta estabelece que em 2020 deve-se atingir a meta que deveria ter sido alcançada em 2010, garantindo vaga em creches para 50% da população de até três anos de idade. A opção por estabelecer, na meta para 2020, a universalização do atendimento da "demanda manifesta" deve-se à melhor adequação desse conceito ao caráter não obrigatório da frequência à creche.

O texto propõe que um dos eixos de crescimento da oferta de vagas em creche seja o estímulo do Poder Público à oferta de matrículas em entidades privadas sem fins lucrativos. A Conferência

Nacional de Educação, depois de intenso debate, deliberou por uma proposta que vai pelo caminho inverso ao escolhido pelo governo federal: o investimento dos recursos públicos exclusivamente nas escolas públicas. Uma das emendas apresentada prevê a publicidade e organização dos dados sobre demanda de atendimendo.

# Palavras finais

– Há que se reestabelecer as distribuições de posição, de lugar e de poder entre adultos e crianças, de maneira a emancipar e dar autonomia às crianças, segundo René Schérer, "pensar uma infância maior, emancipada, infantil mas não infantilizada"(Brito, Vanessa in Chérer, R., 2012, p.65). Na trilha deste pensamento o que temos que nos esforçar em fazer é subtrair o consenso maioritário, que seria o devir em Deleuze e Guattari, ou a "historia a contrapelo" em Walter Benjamin.

– Para a Educação Infantil há de se inventar estratégias educacionais promotoras de infâncias e de devir(es), modelos de diferenciação, para que todas possam diferir e experimentar. O desafio posto para o professor de Educação Infantil é propor uma educação cujas práticas educativas não impeçam o devir, mas o implementem. Portanto, o desafio é o de implementar o exercício da infância, pois a infância é que pode vir a propiciar os devires. Devir não como um vir-a-ser, pois nada tem a ver com futuro, com uma cronologia qualquer, mas, sim, com aquilo que somos capazes de produzir e de inventar como possibilidade de vida, potência de vida, o poder da vida opondo-se ao poder sobre a vida.

– Em relação ao PNE, durante o decênio 2001-2010 a educação infantil não foi alvo de mudanças políticas estruturais, o foco foi a criança de seis anos, porque é justamente esta a fase do investimento na perspectiva que se tem de criança, como capital humano.

– As metas de atendimento são praticamente as mesmas e a discordância em relação às escolas conveniadas permanece.

– A perspectiva racial embutida nas políticas de educação também não foi enfrentada de maneira substancial, nem a questão do acesso foi realizada de forma equânime para as crianças pobres, negras e do campo. Acompanhamos a emergência discursiva e política de valorização à diversidade, mas sem uma materialização efetiva desta perspectiva.

– O projeto de lei no novo PNE passados 10 anos, esvaziado em sua estrutura, avança pouco e não demonstra nenhum rompimento com as concepções anteriores de infância e criança, pautadas, sobretudo numa concepção de desenvolvimento influenciada fortemente pela psicologia, que tem como meta a constituição da família burguesa e compreende a educação infantil como investimento com retorno garantido a ser aferido no IDEB.

– Por fim, permanece a formação de professores em nível médio, em um acentuado desequilíbrio regional.

# Referências bibliográficas

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Infância e História*: destruição da experiência e origem da história. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

AGAMBEN, Giorgio. Qu'est-ce qu'um dispositif?.Paris: Éditions Payot&Rivages, 2007.

AZANHA, J. M. P. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa,* nº 85, p.70-78, maio de 1993.

BEISIEGEL, C. de. O Plano Nacional de Educação, *Caderno de Pesquisa*, nº 106, p.217-231, março/1999.

CURY, C. R. J. O plano nacional de educação: duas formulações. *Caderno de Pesquisa*, nº 104, p. 162-180, julho de 1998.

DELEUZE, G. Que és un dispositivo? In E. Balibar, H. Dreyfus, G. Deleuze et al. *Michel Foucault, Filósofo*. Barcelona: Gedisa, p. 155-163., 1999.

FERNANDES, F. *Folclore e Mudança Social na cidade de São Paulo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade*, vol. 1 – A vontade de saber. 3ª edição, Rio de Janeiro, Graal,1977.

FUKS, M. *Arenas de ação e debates públicos :* conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992). Rio de Janeiro. Irih Contas, 1999.

MAUSS, Marcel. Três observações sobre a sociologia da infância. *Pro-Posições*, Campinas, v. 21, n. 3, dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010373072010000300014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 maio 2012.

GONDRA, J. ;GARCIA, I. A arte de endurecer "miolos moles e cérebros brandos": a racionalidade médico-higiênica e a construção social da infância. *Revista Brasileira de Educação*. N. 26, Maio /Jun /Jul /Ago 2004.

MARQUES, V. R. B. Histórias de higienização pelo trabalho: crianças paranaenses no novecentos. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 23, n. 59, p. 57-78, Abril 2003. Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 08 maio 2012.

MARTINS, A. P. V. "*Vamos criar seu filho":* os médicos puericultores e a pedagogia materna no século XX. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro; v.15, n.1, p.135-154, jan.-

mar. 2008.

MINTO, C . *Legislação educacional e cidadania virtual nos anos 90*. 1996. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

RIBEIRO, Paulo Rennes Marçal. História da Saúde Mental Infantil: A criança Brasileira da Colônia à República velha. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 11, n. 1, p. 29-38, jan./abr. 2006.

ROCHA, H. H. P. Educação escolar e higienização da infância. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 23, n. 59, p. 39-56, abril 2003.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, nº 69, p.119-136, dezembro/1999.

SCHÉRER, René. Devir-criança: devir-maior ou devir menor? Mesa redonda com René Schérer, José Gil e Vanessa Brito IN: *Imprópria. Política e pensamento crítico*, n.2, 2º semestre 2012. Semestral. Portugal: UNIPOP.

VEIGA Cynthia Greive; GOUVEA Maria Cristina Soares. Comemorar a infância, celebrar qual criança? Festejos comemorativos nas primeiras décadas republicanas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.26, n.1, p.135-160, jan./jun. 2000.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos de Pesquisa*, nº 55, p.9-29, novembro/2001.

VIRNO, Paolo. Infância e pensamento crítico. *Imprópria. Política e pensamento crítico*, n.2, 2º semestre 2012. Semestral. Portugal: UNIPOP.

I Docentes do Departamento de Teorias e Práticas da UFSCar.

1 AGAMBEN, Giorgio. Qu'est-ce qu'um dispositif?.Paris: Éditions Payot&Rivages, 2007.

2 DELEUZE, G. Que és un dispositivo? In E. Balibar, H. Dreyfus, G. Deleuze et al. Michel Foucault, Filósofo. Barcelona: Gedisa, p. 155-163., 1999.

# O ensino médio e o regime de colaboração entre entes federados no Brasil

**Celso João Ferretti**[I]

Com a finalidade de tornar mais compreensível a temática o texto foi dividido em dois itens. No primeiro, mais breve, aborda-se o regime de colaboração e o problema de sua não regulamentação. No segundo discute-se a relação entre o ensino médio e o referido regime, tendo em vista as possíveis contribuições deste para a oferta de educação de qualidade nessa etapa da educação básica.

*O regime de colaboração*

O controverso tema do regime de colaboração ganhou corpo nas duas últimas décadas em função, primeiramente, da deliberação da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 de erigir o município à condição de ente federado e, também, em razão do disposto no artigo 211 da Constituição Nacional promulgada pela referida Assembleia, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade de organizarem seus sistemas de ensino em consonância com o mencionado regime. A Constituição, modificada pela Emenda Constitucional n. 53 de 2006, define, em seu artigo 23, que os três entes federados (União, Estados e Municípios) têm competências comuns no que tange à obrigação de proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Embora os dois artigos citados remetam principalmente à questão do acesso, o artigo 206 não só reitera, em seu inciso I, a igualdade de acesso e permanência na escola como destaca claramente, no seu inciso VII, a garantia do padrão de qualidade do ensino a ser oferecido. O regime de colaboração é tido como garantia da constituição do Sistema Nacional de Educação em função da heterogeneidade existente entre os Estados e entre Municípios, assim como da desigualdade econômica e social que prevalece no país.

No entanto, como destacam vários trabalhos acadêmicos e o documento final da CONAE na discussão do Eixo I, apesar da importância e da contribuição que o regime de colaboração poderia trazer à educação nacional, a ausência de regulamentação sobre tal regime não só dificulta a articulação entre os entes federados, como também produz distorções nas tentativas de colocar esse dispositivo em prática.

De acordo com Araújo (2010a, p. 753, 754):

> [A] nova configuração do federalismo brasileiro [promovida pela Constituição Nacional de 1988] trouxe duas enormes complicações para a engenharia institucional e política do país: a primeira relativa ao tamanho e à heterogeneidade da Federação brasileira, constituída, em sua maioria, por estados e municípios que sobrevivem com repasses dos fundos de participação, e

> a segunda relativa à falta de clareza e regulamentação do que consistiria o regime de colaboração. Nesse cenário observamos que, após 21 anos da promulgação da Constituição Federal, tivemos 'minipactos' no sentido de amenizar a assimetria e o caráter predatório e competitivo da Federação erigida. Na área da educação, podemos citar as políticas de criação de fundos por meio de emendas constitucionais que tentaram, a um só tempo, resolver o problema da assimetria dentro dos municípios de um mesmo estado e regulamentar, ainda que de forma precária, o regime de colaboração (...). Todavia, esses 'minipactos'[1] não incidem sobre a questão histórica, estrutural e nevrálgica da organização da educação nacional que é a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) cujas bases são duas medidas vigorosas do ponto de vista político e institucional: uma reforma tributária, que elimine as brutais desigualdades regionais e a regulamentação do regime de colaboração (...)

Configura-se, assim, uma questão complexa, que envolve interesses do Estado e da sociedade em diversas áreas, dentre as quais a educacional. Tendo em vista os objetivos deste trabalho, não nos deteremos na discussão do regime de colaboração em si, mas sobre algumas decorrências para o ensino médio brasileiro da "falta de clareza e regulamentação" a respeito, conforme Araújo.

*O Ensino Médio e o regime de colaboração*

Embora a literatura que discute o regime de colaboração conte com um número amplo de artigos, são parcos os que fazem referência explícita ao ensino médio, ainda que este seja rapidamente abordado quando a discussão vai além do ensino fundamental, voltando-se para a educação básica. Por outro lado, textos que se debruçam sobre o ensino médio fazem ocasionalmente referência ao regime de colaboração abordando-o, sob diferentes aspectos, com maior ou menor profundidade.

No nosso entender, o regime de colaboração pode ser examinado, em relação ao ensino médio, de dupla perspectiva. Uma se refere à participação dos entes federados na definição e implementação das políticas, o que conduz, de um lado, à associação desta participação com a autonomia dos entes federados e democratização das decisões e, de outro, com a descentralização e ambas com o federalismo, associação esta que é criticada por Araújo (2010b), pois desconsideraria os históricos processos políticos e institucionais relativos à constituição da federação nacional e às relações entre poder central e poder local daí decorrentes. A segunda diz respeito ao financiamento que é forma pela qual, predominantemente, está ocorrendo algum compartilhamento entre a união e os governos subnacionais, assim como entre estes. Isto não significa que ambas sejam estanques. Ao contrário, tendem a influenciar-se mutuamente, de forma contraditória ou não.

No que se refere ao primeiro aspecto deve-se recordar que na cena educacional brasileira posterior a Constituição Nacional de 1988, os debates e decisões a respeito do ensino médio centraram-se mais sobre a concepção político-filosófica que o orientaria do que sobre suas relações com o regime de colaboração. A discussão sobre a instituição de um terceiro ente federado (o município) e sobre o processo de descentralização guardou, num primeiro momento, relação mais estreita com o ensino fundamental e seu deslocamento parcial das redes estaduais de educação para as municipais do que com o ensino médio. No que diz respeito ao vínculo institucional o ensino médio manteve-se onde sempre esteve historicamente a partir das décadas de

1940 e 1950, isto é, nas redes estaduais. O debate sobre a municipalização do ensino brasileiro, como recorda Araújo (2010b), não é recente e se insere na histórica disputa sobre as relações entre poder local e poder central, que ultrapassa o campo educacional. Também não são recentes as relações estabelecidas no Brasil entre municipalização e ensino fundamental, como o denotam, entre outras, publicações citadas por Araújo (2010b, p. 391), em favor delas (Barreto, 1990, 1992, 1995), Mello (1986, 1990), Maia (1989, 1990, 1995), ou criticando-as Arelaro (1989), (Rosar, 1995). Cabe, ainda, recordar que a focalização no ensino fundamental e na descentralização constituiu-se numa das bandeiras das duas gestões de FHC, cuja política educacional, marcada pelo enfoque da Teoria do Capital Humano, resultou da articulação entre intelectuais e políticos brasileiros com os organismos multilaterais que, na época, propunham reformulações de fundo na educação tendo em vista a denominada reestruturação produtiva.

No entanto, como referido anteriormente, tais orientações políticas, no que diz respeito à relação entre poder central e poder local no âmbito da educação, não se circunscreveram ao ensino fundamental, mas, do ponto de vista institucional, envolveram todo o conjunto da educação básica e, portanto, também o ensino médio. Inscrevem-se, nesse contexto, as recomendações relativas à gestão no que tange tanto às redes municipais quanto às estaduais e federais por meio das quais é enfatizada a autonomia e a atenção às características e necessidades sociais e culturais locais no que respeita à implementação das Diretrizes Educacionais para o Ensino Fundamental, para o Ensino Médio e para a Educação Profissional, assim como vários dos Programas Educacionais iniciados no governo FHC e continuados no governo Lula, ou produzidos neste último. Trata-se, no entanto, de autonomia restrita, posto que circunscrita pelas recomendações e controles centrais, seja do ponto de vista das proposições, seja do ponto de vista da avaliação dos resultados.

Poder-se-ia objetar que as referidas diretrizes não foram simplesmente "baixadas" pelo governo federal, mas resultaram de discussões e audiências nacionais realizadas nas diferentes regiões do país. Todavia, como se sabe, tais audiências desempenharam mais o papel de difusão do ponto de vista do CNE do que o de fóruns de discussão de suas proposições que resultariam em mudanças destas. Até recentemente, por exemplo, estavam em debate na mesma instituição as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, após várias versões, porque, no essencial, o que se pretendia fosse alterado, era continuamente reafirmado. Outro exemplo, mais agudo, remete à Conferência Nacional de Educação – CONAE (2010). Apesar de convocadas pelo MEC, as discussões envolveram órgãos públicos municipais, estaduais, federais e entidades da sociedade civil organizada que se mobilizaram e apresentaram propostas para os diferentes níveis e modalidades da educação básica, visando não apenas questões de ordem local, mas também nacional. Embora sejam alvo das críticas de Araújo, existem, no documento final da conferência, várias sugestões de peso, entre elas as que se referem à universalização do ensino médio, à sua qualidade e ao seu financiamento. No entanto, o PL 8035 encaminhado pelo então ministro da educação ao Congresso, tendo em vista o Plano Nacional de Educação 2011-2020, desconsiderou várias das proposições, o que levou à apresentação de inúmeras emendas, tanto por parte de entidades da sociedade civil quanto por parte de membros de universidades e de escolas das diferentes redes de ensino, entre elas muitas que se referem à regulamentação do regime de colaboração e à constituição do Sistema Nacional de Educação. Como se sabe, o país não dispõe, em 2013, do Plano Nacional de Educação cuja vigência deveria

ter se iniciado em 2011.

O texto que se segue examinará três aspectos relativos ao ensino médio que são priorizados na literatura e, de alguma forma, relacionados com o regime de colaboração – a universalização, a qualidade e a relação público/privado. A ênfase será posta, a esta altura, nos dois primeiros. O terceiro será abordado posteriormente.

No que respeita à universalização, cabe inicialmente diferenciá-la do simples acesso. Este, sem garantias de permanência e sem estímulos à conclusão bem sucedida quer dizer pouco, como vários estudos já apontaram ao expor os processos de exclusão de alunos, via repetência reiterada ou abandono consistente ao longo do curso. Nesse sentido, não é possível afirmar a universalização sem, necessariamente, afirmar a criação de condições sociais de inclusão. Embora esta seja de responsabilidade de várias políticas sociais como, por exemplo[2], as de saúde, saneamento, habitação e emprego e mais justa distribuição de renda, à educação cabe aumentar, na sua esfera de ação, a qualidade do atendimento sem o que, mesmo com aquelas condições satisfeitas, o que é questionável, pouco se avançará. Ao contrário, a realidade tem evidenciado, desde 2007, um quadro preocupante relativamente à escolarização dos jovens de 15 a 17 anos. Kuenzer (2010, p. 859) informou que desde esse ano começou a configurar-se um crescimento negativo das matrículas no ensino médio, segundo dados do INEP, retração que aumentou entre 2008 e 2009, configurando queda da ordem de 3,2%. Em 2009, segundo a PNAD de 2011, 1.479.000 de jovens (14,8% da população de 15 a 17 anos) estavam fora da escola. Em 2011, segundo a mesma fonte, esse número subiu para 1.722.000 (16,3% de 10,5 milhões de jovens). Tais dados, como se pode notar, indicam um processo que nega a universalização legalmente estabelecida como meta, a qual, como indicado, não decorre apenas da qualidade do ensino oferecido.

Mas a universalização do ensino médio implica mais que isso se o objetivo, como supõe o termo, for não apenas o de garanti-la, obrigatoriamente, de acordo com a EC 59, aos que estão no intervalo de idade de 15 a 17 anos (10, 5 milhões, segundo os dados da PNAD 2011). A universalização, em seu sentido mais amplo, significa garantir o acesso, permanência e conclusão, como direito, àqueles que ao longo de décadas têm sido excluídos do ensino médio ou o abandonaram sem conclusão (por exemplo, os 58,5 milhões de pessoas que, segundo a PNAD 2011, tinham pelo menos 11 anos de estudo). As políticas propostas para o enfrentamento da questão têm sido: auxílio (bolsa) alimentação, vale transporte, no sentido de estimular a presença dos alunos; proposta de PROEJA e PROEJAFIC para articulação entre EM e EP; mudança na legislação para favorecer o acesso da população excluída. No entanto, o quadro disponível sugere que tais políticas não têm produzido resultados em termos amplos, garantindo direitos, ainda que se registrem casos isolados em que contribuíram para minorar os problemas. As medidas a serem tomadas para enfrentar a questão necessitam considerar: a) a diversidade de públicos a serem atendidos (trabalhadores urbanos, trabalhadores no campo, indígenas e quilombolas); b) suas condições de vida (divisão do tempo entre escola e trabalho, dificuldades financeiras para frequentar as aulas, distância entre a escola e local de moradia): c) suas expectativas: perspectivas de aumento de empregabilidade, exigências de empregadores, perspectiva de continuação de estudos em nível superior, interesse pelo saber; d) a distância, já há muito verificada, entre tais circunstâncias da realidade social e os propósitos, objetivos, metodologia e organização das

escolas, o que conduz à discussão sobre a qualidade da educação.

Neste particular, o ensino médio, como de resto toda a educação básica brasileira está devendo, como têm apontado vários trabalhos acadêmicos e a própria mídia, esta quase sempre com vieses de caráter instrumental. Trata-se de problema da maior magnitude diante da dificuldade para conceituá-la, a não ser que por qualidade entenda-se os resultados expressos sob a forma de índices de aprovação/reprovação nos exames nacionais que têm sido utilizados para avaliar alunos e instituições, bem como os índices alcançados pelas escolas no IDEB. Enquanto este último é, no geral, reconhecido como um instrumento adequado para promover o acompanhamento dos resultados obtidos pelos alunos nas avaliações nacionais, combinando-os com o fluxo, o que permite rever ações programadas, o ENEM é alvo de severas críticas por circunscrever a avaliação à mera verificação de resultados, sem aquilatar condições em que os processos de aprendizagem ocorrem, além dos processos em si. É também objeto de crítica por sobrevalorizar a avaliação das competências, secundarizando os conteúdos escolares. Finalmente, agrega-se às críticas anteriores a observação, não referida propriamente ao instrumento, mas a seu uso, de que este atua como mecanismo de regulação e controle das escolas por meio de sua hierarquização, o que tende a desencadear mecanismos perversos de manipulação e conformação do trabalho docente.

Tais considerações indicam a necessidade de reflexão sobre o conceito de qualidade que tem sido empregado para avaliar os sucessos e insucessos do Ensino Médio, bem como promover seu melhor desenvolvimento. Na versão mais atual das DCNEM elaborada pelo CNE, o conceito é diferente, ainda que não sejam abandonados os instrumentos de avaliação dos resultados. A qualidade da educação é, nesse novo sentido, entendida como social, resultando de "movimentos de renovação pedagógica, movimentos sociais, de profissionais e por grupos políticos" e "associada às mobilizações pelo direito à educação, à exigência de participação e democratização e comprometida com a superação das desigualdades e injustiças" (BRASIL/CNE/CEB, 2011, p. 8). Segundo o mesmo documento esse é também o entendimento da UNESCO. Sua utilização reporta-se ao desenvolvimento de aprendizagens significativas, tanto da perspectiva social quanto pessoal, tendo em vista as "necessidades e características dos estudantes de diversos contextos sociais e culturais e com diferentes capacidades e interesses" (idem, ibidem).

Por outro lado, a melhoria da qualidade do atendimento educacional não se resume apenas à introdução de novas metodologias, técnicas e materiais de ensino, por mais sofisticados que sejam, razão pela qual há continuas recomendações na literatura educacional e por parte dos formuladores de política de que seja levada na devida conta a formação inicial e continuada dos professores. Todavia, como tem sido também reiteradamente apontado pela literatura, se não forem criadas as condições favoráveis (regime de trabalho, salários, regime de contratação, razão aluno professor por turma mais condizentes com o trabalho docente que se quer de qualidade, fixação do professor em jornada única numa mesma escola) e condições infraestruturais adequadas (biblioteca atualizada, laboratórios de ciências, quadras de esportes, auditórios, laboratórios de informática e, evidentemente, boas salas de aula) a mera insistência na formação não resultará em melhores resultados, porque a melhoria da formação exige melhoria de condições para que ela se objetive em práticas docentes e discentes mais avançadas. Parecem exigências utópicas e demasiadas a

serem satisfeitas pelas redes estaduais de ensino, a quem cabe prioritariamente, conforme a Constituição Nacional de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases 9394/96, a oferta de ensino médio regular e da Educação de Jovens e Adultos nesse nível de ensino. Mas, objetivamente analisado, trata-se apenas do *estritamente necessário* se o discurso da universalização do ensino médio regular de qualidade for para valer.

Vários dos problemas detectados em relação à qualidade do ensino médio são remetidos à estrutura curricular que, como se sabe, implica muito mais que a simples grade de disciplinas e respectivas cargas horárias. Abrange alocação de tempos e espaços, conjuntos de atividades, uso de equipamentos, formas de relação pessoal e profissional, hierarquizações de poderes e saberes e, certamente, opções políticas e ideológicas na definição do que privilegiar em termos de concepção de educação, de conteúdos, de metodologia, de avaliação. A estrutura curricular é, assim, o elemento central da escola. Para ela convergem as expectativas sociais mais amplas, a dos educadores e dos estudantes e seus familiares. Pois bem. O ensino médio e a educação profissional de nível médio e, mais recentemente, o PROEJA conviveram e ainda convivem, de certa forma, com a articulação entre si e com a proposta curricular resultantes das reformas produzidas na década de 1990. Estudos acadêmicos têm demonstrado que embora a separação entre o ensino médio e a educação profissional tenha sido posta em prática, dado que não restava às escolas outra opção, o mesmo não ocorreu, a não ser pontualmente, em relação à proposta curricular, ainda que várias tentativas tenham sido feitas nesse sentido e que os governos estaduais e o federal tenham investido muitos recursos tanto na produção de discursos, de materiais didáticos, de formação inicial e continuada de professores, de estratégias de convencimento e mesmo de instrumentos de avaliação no sentido de viabilizá-la. O Parecer CNE/CEB 5/2011 que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (BRASIL/CNE/CEB, 2011), reporta-se à mesma questão valendo-se de estudo promovido pela UNESCO em dois estados brasileiros segundo o qual *os ditames legais e normativos e as concepções teóricas, mesmo quando assumidas pelos órgãos centrais de uma Secretaria Estadual de Educação, têm fraca ressonância nas escolas e, até, pouca ou nenhuma, na atuação dos professores* (UNESCO, 2009, apud BRASIL/CNE/CEB, 2011, p. 12). Vários elementos poderiam ser considerados para explicar tais resultados. No entanto, para fins do que está em discussão, remeto-me ao próprio Parecer CNE/CEB acima referido, para quem os professores guiaram-se mais pelo desenvolvimento dos conteúdos do que pelo de competências, o que significa que seguiram as orientações das práticas pedagógicas que conheciam. Várias explicações podem ser aventadas também a este respeito, mas não serão abordadas por não ser o foco da discussão. Documentos recentes do MEC, relativos aos IFs e sua identidade e perspectivas de ação educacional, assim como o documento DECNEM e o próprio PNE começaram, recentemente, a fazer uso cada vez mais frequente em seus discursos, da concepção de educação que serviu de base epistemológica, filosófica e política para a formulação do Decreto 5154/2004, o qual, contrapondo-se às propostas da reforma da década de 1990, tanto do ponto de vista da articulação entre EM, EP de nível médio, PROEJA E PROEJAFIC quanto da formação por competência, propõe o Ensino Médio Integrado, a EP de nível médio integrada ao EM e o PROEJA, na perspectiva do desenvolvimento da educação que não se restrinja às demandas do mercado, mas se amplia no sentido da formação politécnica e omnilateral, tendo como referência a concepção ontológica do trabalho e como orientação epistemológica a articulação entre ciência, cultura e trabalho. Assim, tanto o EM quanto a EP encontram-se, do ponto

de vista epistemológico e pedagógico, em processo de transição, mas este se dá sobre o terreno já sedimentado de práticas escolares que não necessariamente se afinam com uma ou outra perspectiva. Além disso, como ressalta Kuenzer (2010, p. 865), "a oferta da modalidade de educação profissional integrada ao ensino médio, contudo, ainda é restrita, embora tenha sido ampliada significativamente com a expansão dos Institutos Federais de Educação". Isto significa que muito investimento, de diversa natureza, deverá ser feito no sentido de ampliar a presença efetiva da formação politécnica e omnilateral no EM, na EP de nível médio e no PROEJA.

Dois tipos de investimento podem ser arrolados. O primeiro refere-se ao enfrentamento de problemas no âmbito da legislação e suas decorrências (por exemplo, no que respeita à manutenção da concomitância como forma de relação entre o ensino médio e a educação profissional), assim como no que respeita à não distinção entre conceitos como articulação, integração e integral. A discussão é trazida à baila para evidenciar a complexidade envolvida na definição do que se entende por educação de qualidade, bem como a dificuldade na sua implantação no âmbito de uma cultura escolar fortemente estruturada, se não forem tomadas medidas efetivas para produzir mudanças. Neste caso, os investimentos são de ordem política e educacional.

Todavia, ainda que ações venham a ser bem sucedidas no plano da discussão teórico-epistemológica e do convencimento de gestores, de professores e da sociedade a respeito da formação no ensino médio e na educação profissional técnica de caráter unitário e omnilateral, o que não é pouca coisa, restam os investimentos de outro tipo, o financeiro, sem o que nada ganhará materialidade, o que remete à discussão do papel dos entes federados em tal processo, em particular o da união e, por extensão, ao regime de colaboração.

Se no âmbito dos debates políticos o regime de colaboração não parece encontrar sustentação, é no âmbito do financiamento da educação onde se localizam os maiores embates, pois aí se manifestam mais claramente tanto as desigualdades quanto a heterogeneidade entre os entes federados no que respeita à universalização e à qualidade do ensino médio, assim como as disputas entre eles.

Poucos estudos têm sido produzidos entre nós sobre o financiamento do ensino médio (Gomes, 2000; Pinto, 2004; Davies, 2004; Oliveira, 2008 e 2009); (Pinto; Amaral; Castro, 2011), ainda que vários tenham sido publicados sobre o financiamento da educação brasileira em geral e da educação básica em particular.

Apesar das contribuições dos demais textos, para a discussão que se segue será utilizado principalmente o artigo publicado por Pinto et. al. não apenas pelos elementos que oferece mas também pela sua atualidade. Serão priorizados os dados que remetem ao regime de colaboração, isto é, aqueles que estão referidos ao Fundeb por ser esta uma forma, ainda que precária, conforme Araújo (2010a), de discutir as relações entre os entes federados no que respeita à oferta de ensino médio no país. Um dos primeiros aspectos abordados pelos autores refere-se à dificuldade existente para obter dados sobre financiamento que se refiram especificamente ao ensino médio. Tal dificuldade decorre, segundo eles, de que apesar do refinamento recente na metodologia de aferição e disseminação de informações sobre os gastos educacionais brasileiros, os dados disponibilizados sobre o ensino médio regular ainda não são plenamente confiáveis, seja porque

"as receitas e despesas (...) nem sempre representam gastos efetivos em manutenção e desenvolvimento do ensino", seja porque a experiência do Fundef mostrou que há ineficiência na "contabilização das despesas educacionais nas rubricas e etapas de ensino a que se referem" (Pinto et al, 2011,p. 644). Nesse sentido, os autores desenvolvem algumas aproximações para buscar determinar os gastos nacionais com o ensino médio, destacando que, sem desconsiderar as demais redes, focam seu trabalho sobre as estaduais por concentrar-se nelas, historicamente, a oferta desse nível de ensino e, também, desde os anos iniciais da década de 1990, o maior volume de matrículas[3]. Trabalham, nesse sentido, com a hipótese de que os "valores destinados ao ensino médio por aluno pelos governos estaduais encontram-se bem próximos da média do gasto/aluno na educação básica como um todo" (idem, p. 646).

A partir dessa aproximação estabelecem a comparação de dados de 2008 fornecidos pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE relativos aos gastos por aluno das redes estaduais na educação básica e no ensino médio com o valor aluno/ano do Fundeb para o ensino médio urbano. O exame dos dados levantados apontou a existência de aproximações e discrepâncias entre os valores, mas os autores consideram que as diferenças observadas estão "dentro de uma margem razoável" (idem, p. 648). Ressaltam, no entanto, que tais diferenças são significativas para alguns estados.

São levantados dois argumentos para explicar as discrepâncias encontradas: a) "o Fundo não engloba o total de recursos destinados à educação"; b) os valores indicados pelo Fundo constituem uma simples referência, podendo ser gastos pelos estados em outras etapas do ensino para atender a municipalização da educação básica (Alagoas e Ceará), a educação superior (Minas Ferais e Goiás) ou ambos (Rio de Janeiro. Piauí, Bahia e Amazonas) (idem, p. 648).

Tendo em vista as comparações apresentadas, os autores entendem que, "para efeito de uma análise inicial, (...) os gastos por aluno da educação básica obtidos a partir do SIOPE [podem ser tomados] como uma primeira aproximação dos gastos estaduais com o ensino médio", ressalvando a situação, observada em alguns estados em que "gastos na educação superior estão sendo contabilizados na educação básica" (Pinto et al., 2011, p. 649).

Finalmente, comparando os gastos/aluno da educação básica em 2008 e 2009, os autores chegam a duas conclusões. A primeira é a de que, "mesmo considerando que, possivelmente, alguns deles estejam superestimados" (idem, p. 650), é baixo o valor do gasto/aluno nos diferentes estados, se comparados com o gasto/alunos das escolas privadas brasileiras. Maior ainda é a distância quando são comparados os gastos/aluno na educação básica brasileira e nos países da OCDE tomando em consideração o PIB per capita (no Brasil,16,6% e 17,1%, correspondentes a 2008 e 2009, respectivamente e 26% na média dos países da OCDE, em 2006). A segunda conclusão refere-se à diferença do gasto/aluno entre os diferentes estados. Os autores consideram que apesar do desvio padrão não indicar, no geral, discrepâncias gritantes, "a diferença entre o maior e o menor valor [observado] é superior a três vezes", situação que, no seu entender, tem a ver com a "pequena participação da União (menos de 10%) nos recursos do FUNDEB" (Pinto et all., 2011, p. 650).

Quanto aos gastos do governo federal com o ensino médio os autores, utilizando como referência o

conceito de Gasto Público Educacional em diferentes subáreas, verificam que no decorrer do período 1995-2009 os gastos oscilaram em todas elas. No que respeita ao ensino médio verificam que os gastos se ampliaram mais rapidamente que nas demais subáreas no final do período (2008-2009), "saindo de R$1,3 para R$3,7 bilhões, um crescimento de 189%" (PINTO et al., 2011, p. 652/653). Tomando como referência o período 2006-2009, "o crescimento foi de 147%, uma média de 50% ao ano!" (idem). No contexto dos gastos educacionais do governo federal no interregno 1995-2009, o percentual dos referentes ao ensino médio foi de 6,2% no início, chegando a 9,8% em 2001 para decrescer nos anos seguintes e ultrapassar ligeiramente os níveis de 2001 somente no final do período (2008 e 2009).

De acordo com os autores, o aumento dos gastos federais com o ensino médio acompanha o aumento do gasto da União com a educação em geral, a partir de 2007, por meio do Fundeb e das transferências voluntárias de recursos para os estados e da expansão recente da rede federal de educação profissional. Neste último caso, entretanto, os autores ressaltam a maior dificuldade para detectar os gastos com o ensino médio e com a educação profissional devido ao fato de que a rede das instituições que os oferecem abrigam também cursos de nível superior. Em função dessas dificuldades trabalharam, também neste caso, por aproximações que lhes permitiram quantificar o gasto/aluno das instituições federais na educação básica, não especificamente no ensino médio. Verificaram, por essa forma, em primeiro lugar, que o gasto/aluno da educação básica decaiu de 2000 (R$ 12.591) para 2009 (R$ 10.525), o que os levou a concluir que "também na esfera federal (...) a expansão de matrículas na EB ocorreu pela via do rebaixamento do valor gasto por aluno, contribuindo também para o processo de massificação barata da rede pública, apesar de continuar aplicando valores substancialmente maiores que as redes públicas estaduais". (PINTO et all., 2011, p. 658)

Os autores, ao final, destacam que apesar da expansão significativa da oferta de ensino médio por parte das redes públicas de ensino, vários fatores contribuem para que esta se revista da condição de baixa qualidade. Entre estes ressaltam que, segundo o Censo Escolar de 2010, são muito poucas as unidades dessas redes dedicadas exclusivamente ao ensino médio, que a razão alunos por turma é maior nas redes estaduais (as que abrigam o maior número de matrículas) do que nas redes privadas e federais, que a jornada diária de horas aula é baixa (5 horas/dia), que os insumos básicos (bibliotecas, laboratórios de ciências, quadras de esportes) não existem em grande parte das escolas ou não contam com pessoal habilitado (como é o caso das bibliotecas), ou, ainda, existem, mas são mal utilizados (caso dos laboratórios de informática). Além disso, recordam, a remuneração dos professores é pouco atrativa na medida em que os situa muito abaixo daquela recebida por profissionais com nível de formação superior.

Os dados coligidos conduzem à conclusão irrefutável de que, apesar da expansão recente do ensino médio brasileiro e do caráter público de que se reveste significarem avanços, há muito a fazer no que tange à sua *universalização*. Além disso, há que cuidar para que tal processo não ocorra às custas do rebaixamento da qualidade desse ensino, como tem se verificado. Por essa razão, enfatizam a necessidade de que a proposta do Plano Nacional de Educação que tramita no Congresso acolha, sem mais delongas, as recomendações da CONAE relativamente à aplicação de 10% do PIB nacional em educação "já em 2014".

Infelizmente verifica-se que, apesar dos generalizados discursos oficiais e extraoficiais a respeito da importância da educação, a realidade aponta em direção contrária: o Plano Nacional de Educação (PNE), que deveria ter sido aprovado em 2011, continua em discussão no Congresso, com indicativos muito fortes de que mesmo a meta intermediária de comprometimento de 7% do PIB com a educação corre o risco de não ser aprovada; a modificação introduzida pelo relatório do senador José Pimentel (PT-CE) na meta 20 do projeto de lei relativo ao PNE dá margem a que parte dos 10% do PIB para a educação pública por ela prevista, seja deslocada para a iniciativa privada, em particular para o Sistema S[4] (MAIA, 2012); tem ocorrido, por parte do governo federal manifestações no sentido de "flexibilizar" a determinação dele próprio de destinar 100% dos royalties oriundos da exploração do petróleo à educação pública, conforme artigo de Lima (2013) a respeito da medida provisória 592/12 enviada ao Congresso Nacional.

Por outro lado, notícias recentes dão conta dos problemas afetos ao pacto federativo por meio do qual são feitos os repasses financeiros relativos ao Fundo de Participação dos Estados. Pelas regras vigentes atualmente 85% dos recursos do Fundo são destinados aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste enquanto o restante é destinado às regiões Sul e Sudeste. A definição de novas regras pelo Congresso deveria ter ocorrido até o final de 2012, dado o fato de em 2010 o STF considerou desatualizadas e ilegais as existentes. Como tal não aconteceu, estabeleceu-se o debate que, de um lado, tem a ver com o procedimento a adotar na ausência de regulamentação, pois isto impede os estados de ter acesso aos recursos do fundo. De outro lado, a dificuldade do Congresso para estabelecer novas regras (há 21 projetos em tramitação sem perspectivas de consenso) evidencia o caráter competitivo, mais do que solidário, entre os estados como ficou muito bem demonstrado no recente embate entre o Rio de Janeiro e os demais estados brasileiros a respeito da distribuição oriunda da exploração do petróleo. Finalmente, economistas consultados lançam dúvidas sobre a capacidade do referido fundo de reduzir as desigualdades socioeconômicas existentes entre os estados da federação que, como se recorda, são os entes federativos responsáveis pela oferta de ensino médio no território nacional.

# Bibliografia


ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010a.

_____. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. São Paulo, *Educação e Pesquisa*, v. 36, n. 1, p. 389-402, jan./abr. 2010b.

BRASIL/CNE/CEB. Parecer n. 5/2011 estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o

Ensino Médio, aprovado em 04/05/2011.

CONAE – Conferência Nacional de Educação. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação*: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final, 2010.

DAVIES, Nicholas. Ensino Médio estatal: menos verbas para mais alunos? *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, março 2004.

GOMES, Cândido Alberto. Regime de colaboração intergovernamental: alternativa para a maioridade do ensino médio, *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 109, p. 25-41, março/2000.

KUENZER, Acácia Zeneida. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-874, jul.-set. 2010.

LIMA, Newton. Inserir o país na sociedade do conhecimento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19/01/2013, p. A3.

MAIA, William. Especialistas veem recuo do governo em destinar 10% do PIB para a educação. Uol Educação, www.uol.com.br. Acesso em 12/12/2012.

OLIVEIRA, Carla Regina. *O FUNDEF e o financiamento das políticas educacionais no município de Santo André (1997-2000)*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 2004.

OLIVEIRA, Ramon. Os limites do Fundeb no financiamento do ensino médio. *Currículo sem Fronteiras*, Universidade Federal de Pelotas, v. 8, n. 2, p. 78-96, jul./dez. 2008.

OLIVEIRA, Ramon. Possibilidades do Ensino Médio integrado diante do financiamento público da educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 051-066, jan./abr. 2009.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento do ensino médio no Brasil: uma abordagem inicial. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, março 2004.

PINTO, José Marcelino Rezende; AMARAL, Nelson Cardoso; CASTRO, Jorge Abrahão. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul.-set, 2011.

RIBEIRO, Josete Maria Cangussu. *O FUNDEF Mato Grosso, colhendo frutos e reparando arestas*: estudo dos efeitos do FUNDEF sobre as funções docentes e qualificação do magistério. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2002.

SOUSA, Antonia de Abreu. *A política de fundo público para o financiamento da educação básica*: impacto e impasses no município de Fortaleza. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2009.

I Doutor em Educação. Colaborador do CEDES e Professor Nacional Visitante Sênior junto à Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

1 Entre os quais a autora inclui medidas governamentais como o FUNDEF (EC 14/96), o FUNDEB (EC 53/06), a avaliação em larga escala, as diretrizes curriculares, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano de Ações Articuladas, cuja caracterização como colaboração é entendida por ela como indevida. Cabe salientar que tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB, apesar de promoverem avanços, principalmente no que diz respeito ao acesso à educação pública (em particular o Fundef relativamente ao ensino fundamental), foram e continuam sendo alvo de várias críticas (ver, por exemplo, Davies (2004)). Consulta feita em 17/122012 aos resumos de pesquisas do Banco de Teses e Dissertações da Capes relativas ao regime de colaboração apresentaram dados empíricos que reforçam as críticas: OLIVEIRA, 2004; RIBEIRO, 2002; SOUSA, 2009.

2 A condição econômica cobra seu preço: segundo a PNAD de 2011, 81,6% dos que não possuíam renda familiar ou recebiam até ¼ do salário mínimo per capita, estudavam. Mas o percentual dos que ganhavam 1,5 salários mínimos e estudavam era de 87,6%.

3 De acordo com os autores, utilizando dados do Resumo Técnico do Censo Escolar de 2010 e considerando as modalidades ensino médio regular, Eja e Educação Profissional (excluída a integrada ao ensino médio), a rede estadual brasileira concentrava 82% das matrículas, a privada 15%, a rede federal (EP) 2% e a municipal 1%. Computando apenas o ensino médio regular (inclusive o integrado à educação profissional) os percentuais variaram ligeiramente, sem alterar a hierarquia: as redes estaduais eram responsáveis por 86% das matrículas, as privadas 12%, a rede federal 1% e a municipal 1%.

4 Como tem sido amplamente noticiado, volumes vultuosos dos recursos destinados à educação publica têm sido deslocados para o PRONATEC, por meio do qual são oferecidos predominantemente cursos de formação profissional básica, em muitos casos sem articulação com o aumento de escolaridade, relembrando o PLANFOR. Outro exemplo marcante a respeito do deslocamento de recursos públicos para a iniciativa privada é fornecido por Adrião et al. (2012) ao tratarem do estabelecimento de parcerias entre prefeituras municipais paulistas e instituições privadas de ensino. De particular interesse para o tema em discussão são os contratos referentes à "assessoria privada para gestão educacional" e à "aquisição de 'sistemas' privados de ensino", na medida em que, por iniciativa das prefeituras, provavelmente sob o argumento de melhor atender as necessidades locais, estas praticamente terceirizam o atendimento educacional na educação infantil e no ensino fundamental.

# Educação de jovens e adultos trabalhadores de qualidade: regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação

**Maria Margarida Machado**[I]

## Introdução

> Se é verdade que possam existir, hipoteticamente, variadas modalidades de mediações da educação, historicamente é também verdadeiro que a escola se revela como sua mediação potencialmente mais eficaz para a universalização da educação. Isso implica, sem nenhuma dúvida, a constituição de um grande e qualificado sistema público de ensino. [...]
>
> A mais radical exigência ética que se faz manifesta, neste quadrante de nossa história, para todos os sujeitos envolvidos na e pela educação é, sem nenhuma dúvida, o compromisso de aplicação do conhecimento na construção da cidadania. (Severino, 2006, p. 319-320)

Inicio esta reflexão com as palavras do Professor Severino, no texto *Fundamentos Ético-Políticos da Educação no Brasil de Hoje*, para demarcar duas posições em relação ao tema desta Sessão Temática. A primeira refere-se à clareza de que, em se tratando de Educação de Jovens e Adultos (EJA), cabe ressaltar que entre suas múltiplas dimensões, focaremos a análise aqui nos processos de escolarização que estão normatizados nos sistemas de ensino, a chamada educação formal, por reconhecer a importância do papel que a escola ainda tem a cumprir na vida dos trabalhadores brasileiros. A segunda é para enfatizar que não se trata de falar de qualquer escola, ou de uma escola qualquer, mas aquela que deva ser capaz de colocar o sujeito histórico na centralidade do seu fazer pedagógico, corroborando com o que diz Freire (2001) sobre chamar os trabalhadores a escola "para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe ser sujeito de sua própria história." (p. 16)

Tratar da educação de jovens e adultos trabalhadores, enquanto direito de acesso a escola com foco no Plano Nacional de Educação (PNE), as políticas de responsabilização, o regime de colaboração e o Sistema Nacional de Educação, implica em um exercício de reconstituição e definição histórica do que chamamos educação dos trabalhadores e um posicionamento sobre a concepção de Estado que orienta esta releitura histórica, para chegar aos dias atuais defendendo uma política pública de educação voltada aos trabalhadores, como o fez Severino (2006).

No que concerne especificamente à escolarização dos trabalhadores, cabe ressaltar que a história

da educação brasileira registra atuações paralelas e concorrentes, que culminam na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 numa classificação desta escolarização enquanto modalidades de ensino distintas: Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Profissional (EP). Para este artigo, buscaremos não considerar esta distinção, ao contrário, enfatizaremos que para a realidade brasileira não há como falar em educação profissional sem considerar que os sujeitos destinatários desta são, em sua imensa maioria, jovens e adultos trabalhadores.

Por outro lado, a análise que se faz das inúmeras ações voltadas à escolarização dos trabalhadores orienta-se por uma concepção de relação entre Estado e Sociedade Civil, que historicamente ocupa a cena da educação nacional. Para este estudo a concepção de Estado Ampliado em Gramsci (2000) contribui para elucidar as tramas que envolvem a atuação entre governos, empresários, igrejas, sindicatos, movimentos sociais e organizações não governamentais, que vão atuando nos espaços de sociedade política e sociedade civil, na construção ou não da educação dos trabalhadores enquanto política pública.

O percurso de elaboração retoma, inicialmente, dos diversos autores do campo as reflexões que indicam como a educação dos trabalhadores vem se configurando na pauta da política educacional brasileira, sua aproximação/distanciamento das iniciativas específicas de formação dos trabalhadores e a presença/ausência do Estado na constituição das iniciativas de educação de jovens e adultos trabalhadores. Em seguida, o que se pretende é apontar os desafios presentes na atual conjuntura de debate do PNE para o estabelecimento de um regime de colaboração no Sistema Nacional de Educação que supere os vícios históricos de ausência/superposição de ações e políticas implementadas pelo Estado e pela Sociedade Civil, que muito têm dificultado a consolidação da educação para jovens e adultos trabalhadores como política pública.

## Quem pensa e faz educação de jovens e adultos trabalhadores na realidade brasileira

Correndo o risco de usar de forma inadequada o termo protagonismo na oferta da educação de trabalhadores no país, em se tratando de focalizar a experiência do Brasil Republicano, cabe destaque a atuação decisiva da União, enquanto representante da sociedade política, nesta oferta. É a indução e o financiamento de campanhas, projetos e programas que tem sido o carro chefe da atuação governamental neste campo, sobretudo a partir das primeiras décadas do século XX. Com isto, não são desconsideradas as ações lideradas pelas iniciativas, sobretudo religiosas e de organizações sindicais já presentes no período, mas enfatiza-se que há uma posição diferenciada do Estado frente às pressões do capitalismo que vai se consolidando no país na passagem do modelo exclusivo agroexportador para o modelo urbano-industrial.

Uma retomada histórica desta atuação da União, enquanto propositora, financiadora e executora de ações de educação dos trabalhadores, a partir de autores como Beisiegel (1974), Manfredi (2002) e Paiva (2003), destacam desde a criação nas capitais dos estados das escolas de aprendizes artífices para o ensino profissional primário gratuito, em 1909, embrião do que hoje se consolida

numa rede de educação profissional e tecnológica; às campanhas de alfabetização de adolescentes e adultos, lideradas por Lourenço Filho no contexto da década de 1940, até hoje reeditadas em forma de programas e projetos de alfabetização.

Estas duas vertentes de educação dos trabalhadores já põem em evidência os objetivos a que se destinava o empenho da União. Por um lado, de acordo com Manfredi,

> A finalidade educacional das escolas de aprendizes era a formação de operários e de contra-mestres, por meio do ensino prático e de conhecimentos técnicos transmitidos aos menores em oficinas de trabalhos manuais ou mecânicos mais convenientes e necessários ao Estado da Federação em que a escola funcionasse, consultando, quando possível, as especialidades das indústrias locais. Como parte integrante de cada escola de aprendizes e artífices, foram criados cursos noturnos obrigatórios, um curso primário (para analfabetos) e outro de desenho. (2002, p. 83)

Por outro, as campanhas de alfabetização já se configuravam num cenário estratégico de ampliação das bases eleitorais do chamado Estado Novo,

> No lançamento da CEAA, entretanto, já estava presente seu objetivo de sedimentação do poder político e das estruturas sócio-econômicas. Escolhida a democracia liberal pelos detentores do poder político com a derrubada do Estado Novo, era preciso difundir entre as massas os postulados do novo regime. (...) durante o Estado Novo, Vargas havia explicitado a sua orientação ruralista como meio de conter a migração rural-urbana "em suas fontes" e a CEAA é o primeiro programa a colocar esta orientação em prática em larga escala. (PAIVA, 2003, p. 176)

Ambas visões de cunho utilitarista, reúnem argumentos que chegam a ser contraditórios para o contexto da expansão industrial que já necessitava de uma mão-de-obra bem mais qualificada. Ao passo em que revelam, ainda, nenhuma perspectiva de educação que de fato pudesse contribuir para a formação do trabalhador numa concepção marxista de totalidade ou omnilateral, mas sim unilateral, produto da divisão do trabalho e da fragmentação das tarefas parciais dentro do sistema de produção (Manacorda, 1996).

O desdobramento destas duas estratégias: cursos profissionalizantes e campanhas de alfabetização também revelam como efetivamente se deu a participação da União na implementação de um modelo de educação para os trabalhadores. O que a princípio parecia uma estratégia republicana do estado brasileiro com a criação de escolas nas capitais, com o tempo foi se revelando estratégia política de construção de alianças e apoios às ações do governo federal, sem uma preocupação efetiva com o desenvolvimento econômico local e sem que estas iniciativas representassem o planejamento para constituição de uma rede pública de educação profissional.

O resultado que já era esperado foi o crescimento da educação profissional onde o capitalismo já se mostrava mais desenvolvido, por exemplo, em São Paulo, onde proliferaram as iniciativas estatais, privadas e mistas de oferta de educação profissional. A União é também a responsável por garantir, no contexto do Estado Novo, o investimento nas grandes companhias estatais que deram as

bases e a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Esta iniciativa vai favorecer de forma incontestável o avanço da educação profissional, sobretudo das regiões sudeste e sul do país, onde os processos de treinamento dos trabalhadores para as funções previstas nos postos de trabalho exigiam agilidade e financiamento, aquela assumida pelo empresário e esta sob a tutela do Estado.

Manfredi (2002) destaca que mesmo com o fim da Ditadura de Vargas ainda segue sendo o Estado o principal protagonista dos planos, programas e projetos de investimentos que garantiram o avanço do parque industrial no país e que o modelo educacional que se consolidou reforçou um estigma antigo da educação nacional: "os mecanismos legais e as estruturas formativas, historicamente construídas ao longo das décadas de 40 e 70, foram cristalizando concepções e práticas escolares dualistas: de um lado, a concepção de educação escolar acadêmico-generalista (...); e, de outro, a Educação Profissional" (p. 102), sendo que esta última era de fato vista como o acesso restrito ao domínio do ofício. No caso específico da educação profissional, com esta visão de distanciamento da formação humanística e acadêmica, cabe destacar ainda o apoio governamental na criação da maior rede de educação profissional do país, coordenada pelo setor empresarial, que é o chamado Sistema S.

Como pode ser observado, o Brasil sai de uma ditadura e entra em outra, sem que o intervalo democrático de 1946 a 1964, interferisse na concepção de educação dos trabalhadores de forma a alterar a lógica que já vinha sendo instituída desde o início da república. Não sem resistências das organizações de trabalhadores, mas sem impacto objetivo no modelo que vai se constituindo de educação profissional. O mesmo vai ocorrer em relação à escolarização básica dos jovens e adultos em defasagem idade série, foco das campanhas de alfabetização que foram coordenadas pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, até os idos dos anos 1950 e 1960. As campanhas de alfabetização, diferentemente da educação profissional, não atraiam o setor empresarial, mas contavam com um forte apelo de solidariedade das organizações religiosas e uma tentativa de envolvimento dos estados e municípios na sua execução direta.

A forte influência do movimento sanitarista, pela ligação das pastas educação e saúde num mesmo ministério, acaba por caracterizar no imaginário político e cultural do país a concepção de analfabetismo como uma praga que precisava ser erradicada, como a malária, a tuberculose, o tifo e tantas enfermidades do contexto. A este respeito, Freire (1981) se manifesta claramente contrário a esta concepção e ainda alerta para outros interesses que se revelam entre os que assim tratam o analfabetismo: "o analfabetismo aparece também, nesta visão ingênua ou astuta, como a manifestação da 'incapacidade' do povo, de sua 'pouca inteligência' de sua 'proverbial preguiça'." (p.13)

Numa análise atual sobre estas políticas de educação dos trabalhadores, seguramente se pode afirmar que a visão impregnada sob estes sujeitos, nada tem de ingênua, e tem toda uma concepção astuta das elites brasileiras de demarcarem conceitualmente como deveria ser visto o trabalhador: 'preguiçoso, com pouca inteligência e, portanto, incapaz de pensar por si o rumo da nação. Por esta concepção se justificavam as campanhas de "treinamento" para "ferrar" o nome, bem como, a preparação restrita a execução de um ofício.

Esta realidade de escolarização precária e treinamento profissional se intensificam, nos 21 anos da ditadura civil-militar, para a educação de jovens e adultos com iniciativas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Paiva, 2003) e a regulamentação do Ensino Supletivo pela Lei nº 5692/71. No campo da educação dos trabalhadores o 2º Grau profissionalizante como estratégia compulsória não se concretiza e os recursos públicos seguem alimentando as iniciativas do setor empresarial, com iniciativas como o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), que visava "**Art. 2º.** O PIPMO terá como objetivo promover habilitações profissionais a nível de 2º grau e a qualificação e treinamento de adolescentes e adultos em ocupações para os diversos setores econômicos, em consonância com as diretrizes da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971." (BRASIL, 1972, p. 1)

Em artigo específico sobre as relações que se pode estabelecer entre o PIPMO e a política atual de educação dos trabalhadores, Machado e Garcia (2012) analisando a proposição e implementação do Pipmo, bem como do Ensino Supletivo no contexto dos anos de 1970 e início de 1980, indicam a sintonia entre a concepção de treinamento da mão-de-obra para realidade do capitalismo dependente e a oferta de escolarização aligeirada e pragmática, expressas nos currículos da suplência. A ideia de tempo e espaço é imediata, identificando os objetivos da educação às demandas e problemas práticos da vida produtiva, pela perspectiva pragmática. A ação de dar à educação uma funcionalidade, caracterizando-a como algo que serve a determinada atividade prática, "que lhe dá sentido real" determina a compreensão de que a aprendizagem deveria se realizar tendo como foco a vida laboral.

Num balanço sobre as ações desenvolvidas no período, Manfredi (2002) reafirma, que as medidas do governo federal na Ditadura Militar fortaleceram o Sistema S e as empresas privadas e estatais, por meio do PIPMO e da Lei 6297/75 que concedeu incentivos fiscais para que as próprias empresas desenvolvessem seus projetos de formação profissional,

> Tais incentivos poderiam ser empregados tanto em projetos de preparação imediata para o trabalho "de indivíduos menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional, do aperfeiçoamento e da especialização técnica e todos os níveis", como na dedução de despesas de construção ou instalação de centros de formação profissional e/ou de aquisição de equipamentos. (p. 104-105)

O processo de reabertura política no Brasil das décadas de 1980 e 1990 convive com a pressão mundial pela adoção do padrão capitalista de acumulação flexível nas relações de trabalho. Neste contexto, o sistema educacional sofre novas/velhas pressões internacionais para corresponder a um padrão de formação e competências dos trabalhadores que orienta as reformas educacionais ocorridas no país, desde a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 à elaboração de diretrizes curriculares nacionais para todos os níveis e modalidades de ensino. A EP e a EJA experimentaram processos diferenciados de constituição destas diretrizes em função do local estratégico que cada uma já ocupava no contexto da política educacional.

Em relação à EP as disputas políticas e teóricas que se iniciam antes mesmo da aprovação da nova

LDB, se estendem até a aprovação das diretrizes nacionais em 1999, tendo pelo caminho a aprovação do Decreto 2.208/97 que trata da oferta da educação técnica não integrada ao ensino médio. Do ponto de vista teórico a defesa que se fez desde a discussão no congresso foi da oferta de uma educação profissional integrada à educação básica, em nível de qualificação inicial se a integração se desse com o ensino fundamental, em nível técnico se a integração ocorresse com o ensino médio. Havia forte resistência dos representantes privatistas da educação profissional a esta proposta, pois isto implicaria em aumentar os custos de uma oferta de escolaridade que concentrava a matrícula na rede privada. Por outro lado, a lucratividade e a eficácia do "produto" que ofereciam aos seus clientes era muito mais garantida na oferta concomitante e subsequente de educação profissional. Esta concepção foi vitoriosa, tanto no Decreto, quanto nas diretrizes nacionais.

Em relação à EJA, uma modalidade de muito menor prestígio na disputa entre o público e privado, pois sua irrisória matrícula era majoritariamente pública. O que se viu no contexto entre a aprovação da LDB/96 e a aprovação das diretrizes curriculares para EJA em 2000 foi uma mobilização da sociedade civil, liderada pela organização dos Fóruns de EJA[1], que pautava a discussão do sentido desta enquanto modalidade da Educação Básica e não mais como Ensino Supletivo, como estava previsto na Lei nº 5.692/71. Isto resultou numa demanda dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e dos Fóruns de EJA ao Conselho Nacional da Educação (CNE) para uma explicitação desse novo sentido atribuído à EJA e desencadeou a realização de audiências públicas para discutir o tema, cujo resultado encontra-se sistematizado no Parecer CNE/CEB nº11/2000, elaborado pelo conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA. No referido parecer, a concepção de EJA como modalidade da educação básica esclarece que ela tem "um perfil próprio, uma feição especial diante de um processo considerado como medida de referência. Trata-se, pois, de um modo de existir com característica própria." (BRASIL, 2000, p. 26)

Há um esforço, neste contexto dos anos finais de 1990, por parte da sociedade civil para que a concepção de EJA como modalidade da educação básica ganhasse espaço na política pública nacional, todavia o forte investimento nela feito durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em termos oficiais, foi por meio do Programa Alfabetização Solidária. Mais uma ação federal focada em alfabetização e sem uma efetiva implementação de continuidade de estudos nas instâncias municipais e estaduais onde o programa atuava. Essa realidade só sofreu alguma alteração com a criação do Programa Recomeço, que repassou recursos, para atender às pressões dos governadores, para apoiar a matrícula na EJA nos estados, sobretudo do Norte e Nordeste, que pressionaram o governo federal frente ao veto que a Lei do Fundef impunha às matrículas na EJA.

A quase invisibilidade da EJA na política nacional, sobretudo quando se trata de ações voltadas para a educação básica na sua totalidade, vai sofrer alterações significativas na última década (Machado, 2011), todavia os efeitos do maior espaço da modalidade na agenda do Ministério da Educação não tem conseguido reverter de forma expressiva o quadro de baixa escolaridade dos jovens, adultos e idosos do país. Em se tratando de uma análise do regime de colaboração, é incontestável a tentativa do Departamento de Políticas de Educação de Jovens e Adultos, da Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade criada em 2004, nas suas ações

até o final de 2010, em buscar uma articulação entre as ações de alfabetização e EJA, embora ainda fosse priorizado equivocadamente o Programa Brasil Alfabetizado como meta presidencial. É visível o esforço de fortalecimento das redes municipais e estaduais com financiamento direto de programas e com a implantação do Fundeb, que considera as matrículas da EJA para a sua redistribuição no âmbito dos estados; há que se reconhecer o espaço de diálogo constituído entre o Ministério e a sociedade civil, pelas reuniões periódicas com a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja), com os Fóruns de EJA, com as coordenações de EJA dos estados e municípios.

Entretanto, como já explicitado por Machado (2011), é preciso reconhecer que o financiamento federal, via transferência direta aos entes federados, pela lógica de projetos e programas, além de estar sujeito a atrasos e dificuldades nos trâmites burocráticos, ainda não contribuem para incorporar na rotina das instituições a EJA como política permanente, causando a paralização das ofertas de atendimento quando falta o recurso federal. Isto perpetua a ideia de que ações voltadas à escolarização de jovens e adultos são sempre temporárias e descontínuas. Por outro lado, as repetidas ações descontínuas afetam também a forma como a sociedade brasileira percebe a educação para jovens e adultos trabalhadores. De um lado, há quem a entenda como direito, que deve ser garantido nos mesmos padrões de qualidade à ofertada às crianças e adolescentes, considerando suas especificidades pedagógicas, este é, por exemplo, o posicionamento do movimento dos Fóruns de EJA do Brasil. Por outro lado, ainda persiste em parte significativa da população brasileira uma visão de que a EJA é o lugar de aligeirar o acesso ao conhecimento e à certificação, numa visão conformista de que qualquer certificado em menor tempo é melhor do que nenhum.

Em relação à Educação Profissional, a última década também é a responsável pela aproximação histórica desta modalidade com EJA, através da criação de programas nacionais que induziram a elevação da escolaridade com formação profissional. Há um conjunto de estudos e pesquisas que já analisaram as experiências de Proeja, Projovem, Saberes da Terra, Pescando Letras, Educando para a Liberdade (MACHADO, 2009; 2011), dentre outros que buscaram atender sujeitos diferenciados com a proposta de integração entre o currículo da educação básica e da formação profissional.

Esse esforço de reconfiguração do currículo da EJA, numa aproximação com a educação profissional, também é destacado no documento brasileiro preparatório a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (BRASIL,2009), todavia, assim como os acordos e tratados internacionais que defendem a Educação como Direito de Todos têm encontrado dificuldade em se materializarem nas realidades nacionais, a política de programas no Brasil também não alcança a escala necessária para o enfrentamento dos problemas que ainda resultam na baixa escolaridade de jovens e adultos trabalhadores, como veremos a seguir. Esta questão precisa ser assumida pelo Estado, todavia ela não é a única questão, pois a constituição da EJA como política pública passa também por uma mudança de postura na sociedade como um todo em relação à concepção e ao direito a educação.

## A quem deveria caber a educação de jovens e adultos

## trabalhadores na realidade brasileira

A retomada deste percurso histórico da educação dos trabalhadores demarca a concepção arraigada na cultura nacional, seja por parte das elites dirigentes do país, seja por parte da população em geral, de uma oportunidade de escolarização tardia marcada pelo aligeiramento e pelo treinamento dos jovens e adultos para execução de tarefas demandadas pelo mercado de trabalho. Há ainda que se considerar na questão do protagonismo do Estado nas ações de educação dos trabalhadores, o resultado ínfimo desta atuação frente às constatações de que ainda há índices alarmantes de analfabetismo no país e que os dados de escolaridade básica dos trabalhadores são insuficientes para acompanhar o discurso de prosperidade econômica da última década. Isto coloca como premente a necessidade de revisão do modelo de oferta desta educação dos trabalhadores que se cristalizou no país, sobretudo no que concerne às responsabilidades federativas e na supressão do modelo de financiamento público das ações da iniciativa privada. É também urgente a superação do discurso da prioridade a educação pela ação política de fato.

> Em que pese a existência, nas esferas do Estado brasileiro, de um discurso muito elogioso e favorável à educação, a prática real da sociedade política e das forças econômicas desse atual estágio histórico não corresponde ao conteúdo de seu discurso. Esse discurso se pauta em princípios e valores elevados, mas que não são sustentados nas condições objetivas para sua realização histórica no plano da realidade social. (SEVERINO, 2006, p. 304)

A busca de condições objetivas para a realização histórica da expansão da educação dos jovens e adultos trabalhadores nos indica o necessário fortalecimento da esfera pública nesta modalidade de ensino. A história tem demonstrado que a responsabilidade por esta escolarização na mão dos empresários brasileiros, que perdura oficialmente desde a década de 1940 quando da criação do Sistema S, não garantiu a constituição de um sistema público e gratuito de educação de qualidade para os trabalhadores. Por outro lado, não se trata aqui de propagar de forma ingênua que a escolarização básica aliada à qualificação profissional trará a solução aos problemas vividos pela classe trabalhadora brasileira, mas é preciso considerar a importância desta integração para parte dos sujeitos que deveriam estar sendo atendidos por um sistema público de educação de qualidade.

A realidade em números que verificamos na primeira década do século XXI é de uma insuficiência na oferta que revela o tamanho do desafio que está às portas do sistema educacional na construção deste numa perspectiva contra-hegemônica. Para maior confiabilidade nas análises, utilizaremos os dados já publicados oficialmente pelo IBGE na Pnad 2011 e os dados do Censo Escolar de 2011 do INEP, ao mesmo tempo em que trataremos especificamente da população de 15 anos e mais, que em tese pode ser atendida na Educação de Jovens e Adultos e na Educação Profissional. A população residente no Brasil foi estimada pela Pnad 2011 em 195,2 milhões, sendo 76,8% desta população jovens, adultos e idosos de 15 anos e mais, o que corresponde a 149,8 milhões de brasileiros.

A média de anos de estudos entre os brasileiros é de 7,3 não representando, portanto, nem o ensino fundamental completo, que hoje por lei corresponde a 9 anos de escolarização. A rede pública de ensino é responsável por 87% das matrículas do Ensino Fundamental e Médio no país. Há entre os

76,8% dos brasileiros de 15 anos e mais ainda 12,9 milhões de pessoas não alfabetizadas, com percentuais ainda elevados nas regiões Norte e Nordeste entre a população acima de 30 anos de idade, e números absolutos também elevados em Estados como São Paulo e na Bahia.

Em análises anteriores sobre a demanda potencial para educação de jovens e adultos, insistimos na necessidade da política educacional tratar da educação como direito de todos. O que significa dizer que não cabe a correspondência de "idade própria", "idade regular" ou mesmo obrigatória apenas para a faixa etária de 4 a 17 anos, como já prevê a Emenda Constitucional 59/2009. O Brasil é signatário desde a década de 1990 de acordos internacionais que defendem a concepção de educação ao longo da vida, o que, portanto, torna contraditória a insistência de reafirmar em seus preceitos legais que há uma legalidade, regularidade ou priorização de uns em detrimento de outros, num país ainda tão desigual em termos de acesso e permanência aos processos de escolarização básica.

Todavia, para este estudo em específico, que tem como foco a necessidade de encararmos a constituição de um sistema público para educação de jovens e adultos trabalhadores, em seus processos de escolarização e qualificação profissional, optou-se por explicitar dentre a população brasileira de 15 anos e mais as condições de escolaridade e trabalho daqueles que, segundo dados do IBGE, encontravam-se na condição de ocupados no mercado de trabalho, seja como empregados (61,3%), por conta própria (21,2%), trabalhadores domésticos (7,2%), empregadores (3,4%) e outros (6,9%). Esta opção não ignora a existência de 4,4% (6,6 milhões) de desocupados e 33,9% (50,7 milhões) considerados não economicamente ativos, mas busca enfatizar que mesmo onde a relação educação/trabalho já deveria estar mais equacionada, ou seja, entre aqueles que estão efetivamente na população economicamente ativa, a defasagem de educação e qualificação para o trabalho ainda é muito grande.

Em relação ao mercado de trabalho 61,7% da população de 15 anos e mais estava em 2011 ocupada, sendo que deste 92,5 milhões de brasileiros, 9,3% não tem instrução ou tem menos de 1 ano de estudos; 6,8% tem de 1 a 3 anos; 19,8% tem 4 a 7 anos; 17,4% tem de 8 a 10 anos; 46,8% tem 11 anos ou mais de estudos. Ou seja, dentre a população de 15 anos e mais ocupada 43,3 milhões possui educação básica e 49,2 milhões não possui educação básica.

Estes dados pensando a educação dos trabalhadores e considerando apenas a população que já está ocupada, nos colocam diante de um contingente de milhões de brasileiros de 15 anos e mais que não possuem educação básica completa e não estão sendo atendidos pelo sistema de ensino no país, como pode ser verificado no dado de matrícula do Censo Escolar 2011 do INEP. Somada a matrícula de 2011, considerando o público de 15 anos e mais ocupado, como sendo uma frequência em grande parte na Educação de Jovens e Adultos e na Educação Profissional, temos um total de 5.039.356 alunos, incluindo classes presenciais, não presenciais e ofertas de EJA integradas a EP, que representa pouco mais de 10% da demanda potencial em atendimento.

Outro dado que chama atenção quando analisamos estas matrículas, que já são irrisórias no atendimento da demanda potencial dos trabalhadores, é a forma desigual da oferta por rede de ensino e mesmo se tomarmos as duas modalidades em separado. A matrícula na Educação

Profissional representa 19,7% do atendimento a jovens e adultos, segundo estes dados do Censo 2011. Analisando os dados de EJA e EP juntos, observa-se que 50% corresponde a matrículas da rede estadual, 34% da rede municipal, 14% da rede privada e apenas 2% na rede federal.

Quando os dados de matrícula são tomados pelas modalidades em separado, observa-se que há grande diferença entre quem assume a EJA e quem assume a EP no país. A matrícula da EP está crescendo na rede pública, mas ainda é expressiva a presença da rede privada com 46,5% dos alunos matriculados, sendo que a rede estadual ocupa o segundo lugar na oferta com 35,8%, a rede federal com 15,2% e uma participação ainda muito tímida dos municípios com 2,6% das matrículas em 2011. Já em relação a matrícula na EJA, esta é majoritariamente pública com 96,4% dos alunos em escolas estaduais, municipais ou federais. A maior matrícula também é na rede estadual que corresponde a 54,2% dos alunos de EJA, a segunda maior matrícula é municipal com 41,8%, a rede federal responde por 0,4% das vagas e a rede privada por 3,6% dos alunos matriculados em EJA.

Em se tratando de discutir o regime de colaboração, no caso específico da expansão do atendimento público a educação dos trabalhadores, o ente estadual é quem mais tem atendido tanto a modalidade de EJA, quanto a modalidade EP. Há uma participação expressiva do município na matrícula da EJA, mas sua presença na EP é ainda muito desafiadora. Da rede federal, pelas suas características peculiares, sobretudo após a transformação da maioria das escolas em institutos federais, o que se observa é uma estagnação na oferta de EJA integrada a EP (experiências como o Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – Proeja), priorizando a criação de cursos de licenciaturas, para a área tecnológica e para a pós-graduação[2]. Por fim, a rede privada, subsidiada com recursos por diversos mecanismos, ainda detém quase metade da matrícula em EP e revela seu total desinteresse pela modalidade de EJA, até porque nesta modalidade os subsídios que existem não são suficientes para fazer frente aos desafios de mobilização dos trabalhadores para retorno a educação básica.

Como o foco da discussão aqui é o fortalecimento de uma rede pública de educação dos trabalhadores deixaremos para outra oportunidade a análise do que vem sendo ofertado pela rede privada, em especial pelo Sistema S, pois discutir os quesitos de qualidade, transparência no uso dos recursos públicos e concepção de qualificação profissional na perspectiva dos empresários demandariam outro artigo só para estas reflexões. Fica aqui apenas o registro de que se a opção política do governo, neste contexto do século XXI, for a de entregar mais uma vez na mão dos empresários a qualificação dos trabalhadores é preciso reconhecer numa retrospectiva histórica o insucesso (ou sucesso na perspectiva do capital e não da formação humana) desta estratégia implementada em décadas anteriores e que resultou, entre outros efeitos, na demanda ainda de milhões de trabalhadores hoje sem escolarização e qualificação profissional.

O outro caminho possível de se construir, segundo Kuenzer (1998), numa perspectiva contra hegemônica é o fortalecimento dos entes federados na oferta e porque não dizer na constituição de um sistema público de ensino para os trabalhadores, priorizando a educação integrada. A matrícula pública de jovens e adultos indica um potencial dos municípios para a consolidação e o fortalecimento da oferta de ensino fundamental integrado a qualificação profissional e dos estados na expansão da matrícula do ensino médio integrado a educação profissional. Todavia, isto não se

dará sem a participação da União, sobretudo no financiamento desta constituição.

O sentido e concepção de educação integrada tem ainda muita sintonia com o pensamento freireano. Humanização e desumanização, dentro da história, num contexto real, concreto, objetivo, são possibilidades dos homens como seres inconclusos e conscientes de sua inconclusão (Freire 1987, p. 30). Na radicalidade do pensamento freireano, a ênfase está na relação entre a leitura do mundo e o engajamento no processo de mobilização e de organização para a defesa dos direitos, para a reivindicação da justiça, para toda e qualquer luta, entre elas a luta fundamental pelo direito à educação. Um objetivo claro de Paulo Freire era reafirmar sua crença no homem enquanto produtor de sua história. Mesmo num contexto de tanto desalento, com visões como a do fim da história, a dos fatos imutáveis e a da busca das soluções individualizantes para os problemas da humanidade, há de se afirmar a necessidade de busca de um radicalismo crítico. Mais do que isso, há de se colocar novamente em questão a natureza diretiva e política da educação dos trabalhadores, retomando aí o papel de educadores e educandos.

Cabe ainda destacar, nesta reflexão sobre os princípios e sentidos da educação dos trabalhadores, a perspectiva de Mészáros (2005) de pensar uma educação para além do capitalismo, na qual "apenas a mais ampla das concepções de educação nos pode ajudar a perseguir o objetivo de uma mudança verdadeiramente radical, proporcionando instrumentos de pressão que rompam a lógica mistificadora do capital" (p. 48).

# Retomando o argumento inicial

As reflexões aqui propostas reafirmam uma concepção de educação que, ao mesmo tempo em que reconhece seus limites, também assume suas potencialidades e por acreditar nelas defende o direito a educação dos trabalhadores, como reafirma Severino (2006),

> Pela sua própria natureza, a educação tende a atuar como força de conformação social, mas precisa atuar também como força de transformação social. A conformação nasce da necessidade de conservação da memória cultural da espécie, força centrípeta, apelo da imanência, enquanto que a transformação, força centrífuga, apelo da transcendência, busca um avanço, a criação do novo, gerando elementos que respondam pela criação de nova cultura. (p. 307)

Nesta compreensão da relação dialética entre conformação e transformação cabe, por fim, considerar a realidade dos trabalhadores numa oferta de escolarização pública a estes sujeitos. A ampliação desta oferta pública não se dará exclusivamente pela espera do crescimento da matrícula do Proeja, por exemplo, nos institutos federais. A expansão e a diversificação da rede federal de educação profissional, pela via dos institutos são visíveis, mas insuficientes para chegar à demanda da população jovem e adulta trabalhadora, que já soma a quantia de 49,2 milhões ocupados e sem educação básica. Os institutos federais tem um dever moral e histórico de seguir ampliando a oferta do Proeja, pela urgência do cumprimento do seu papel social, enquanto formador da classe trabalhadora, e ainda assim, de ser parceiro na ampliação de ofertas de Proeja – Formação Inicial

e Continuada e Proeja Técnico com os municípios e estados.

Entendemos, portanto, que cabe à rede estadual ampliar a oferta de Proeja Técnico e aos municípios se desafiarem a constituir experiências de Proeja FIC. Isto implica numa reconfiguração de parte dos currículos da EJA hoje praticados nestes sistemas, embora não represente a substituição de toda matrícula de EJA por Proeja, mas na garantia de mais uma alternativa aos trabalhadores que retornam aos processos de escolarização a opção por um currículo integrado com qualificação profissional.

Do ponto de vista do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação, esta proposição de ampliação da estratégia Proeja como possibilidade de educação para os trabalhadores, exige um esforço de trabalho compartilhado de reaproximação entre as ofertas de EJA e de EP, no âmbito dos estados, tendo em vista que em muitos casos, estas pastas são assumidas por secretarias distintas dentro do mesmo governo. No âmbito dos municípios, o desafio é ainda maior, pois significa justificar a necessidade de seguir ampliando o atendimento da EJA, agora com a oferta integrada a qualificação profissional.

Cabe, por fim destacar que a mudança de concepção de educação de jovens e adultos trabalhadores como uma tarefa para toda a vida, já está posta na luta da EJA há algum tempo, mas falta em muitos momentos a decisão política de assumir o que significa a educação ao longo da vida. Por outro lado, assumir esta dimensão não é suficiente sem o compromisso com o que entendemos por conhecimento. Neste sentido, para esta reflexão sobre a educação dos jovens e adultos trabalhadores no desafio do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação, reafirmamos e finalizamos com Freire (2002) a compreensão de que, "Conhecer é tarefa de sujeitos, não de objetos. E é como sujeito e somente enquanto sujeito, que o homem pode realmente conhecer". (p.27)

# Referências


BEISIEGEL. Celso de Rui. *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 70.882 de 27 de julho de 1972*. Diário Oficial da União – Página: 6705. Seção 1 – 28 de julho, 1972.

_____. _____. *Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971*. Diário Oficial da União – Publicada em 12 de agosto de 1971.

_____. _____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394 de 20 de dezembro de 1996*. Publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 1996.

_____. CNE.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. Alfabetização de adultos – crítica de sua visão ingênua; compreensão de sua visão crítica. In: *Ação Cultural para a liberdade e outros escritos*. São Paulo, SP: Editora Paz e Terra S. A., 1981.

_____. *Política e educação*: ensaios. 5ª ed. São Paulo, Cortez, 2001a.

_____. *A educação na cidade*. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001b.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2011.

INEP. *Censo Escolar 2011*. Sinopse Estatística da Educação Básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira.

KUENZER, Acácia. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. *Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis: Vozes. 1998.

MACHADO, Maria Margarida. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública In.: *Em Aberto*, Brasília: INEP,v.22, n. 82, p. 19-37, nov/2009.

_____. A educação de jovens e adultos no século XXI: da alfabetização ao ensino profissional. In.: *Interação*. Revista da Faculdade de Educação, UFG, v.36,n.2, jul/dez/2011.

_____ e GARCIA, Lênin Tomazett. *Passado e presente na formação de trabalhadores jovens e adultos*. 35ª Reunião Anual da Anped. Porto de Galinhas/PE. 2012. (ANAIS).

MANACORDA, M.A. *Marx e a pedagogia Moderna*. Trad. Newton Ramos de Oliveira, São Paulo: Cortez, 1996.

MANFREDI, Silvia. Maria. Educação Profissional no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

MÉSZÁROS, István. *A educação para além do capital*. São Paulo: Boitempo. 2005.

PAIVA, Vanilda. *História da Educação Popular no Brasil – educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Edições Loyola. 2003.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Fundamentos Ético-Políticos da Educação no Brasil de Hoje. In.: LIMA, Júlio César França (Org.). *Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ/EPSJV, 2006. (289-320)

I (UFG).

1 Os fóruns de EJA constituíram-se, a partir de 1996, como espaço de encontro e mobilização dos diferentes segmentos que atuam nessa modalidade, na defesa da EJA como política pública. Atualmente estão organizados nos 26 Estados, no DF e, ainda, em dezenas de fóruns regionais, que podem ser conhecidos mediante o acesso a seu portal: <www.forumeja.org.br>.

2 A Lei nº 11.892/2008 que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, prevê em seu Art. 8º que os Institutos federais devem garantir 50% de suas vagas para ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos. Todavia, os institutos não tem cumprido este dispositivo legal, sobretudo quando se trata de manter nestes 50% de oferta do médio, 20% em matrículas de Proeja como já determinava o Decreto nº 5840/2006.

# Formação e trabalho docente: valorização e responsabilização

**Bernardete A. Gatti**[I]

Dentro deste IV Seminário de Educação Brasileira, a mesa que coordenamos volta-se para a discussão das estruturas e formas de responsabilização e a valorização do professor. Nas exposições propostas, apresenta-se a oportunidade de se ter, inicialmente, uma visão mais ampla do cenário relativo à valorização dos profissionais da educação nos planos de educação, discutindo a tramitação do projeto de lei 8.035 de 2010, e, a inclusão da Emenda Constitucional n. 59 de 2009. Com isso, é feito um aprofundamento do debate sobre metas e estratégias indicadas e a definição de responsabilidades, bem como, a necessidade de se concretizarem os planos estaduais e municipais de educação. Em outra exposição discute-se como em toda a discussão da questão da valorização docente e a responsabilização é básico lançar um olhar inquisitivo sobre o caráter da atual política de formação, valorização e profissionalização dos educadores, considerando que vários entes federados implementam a política de bônus, instaurando uma carreira "paralela". A não implementação do piso salarial nacional, em muitos casos, coloca em questão o valor do profissional docente. Vários fatores nessas políticas são analisados os quais colocam em risco a luta histórica dos educadores e da sociedade pela educação pública, gratuita e laica, com qualidade. São trazidas ao debate as questões hoje ausentes das políticas educativas, sobre os fins e objetivos da educação básica e o caráter da escola em seus vínculos com a vida social e o trabalho. E, um terceiro trabalho nos trás ricos elementos empíricos, através de uma investigação em doze estados, entre 1996 e 2010, a qual permite a discussão das relações, impactos, impasses e alguns resultados da implantação das diferentes políticas de financiamento e remuneração docente e os planos de carreira.

As análises apontam fortemente para o fato que políticas de valorização docente e de responsabilização, de formação de professores e suas carreiras, precisam ser consideradas dentro de movimentos sociais e políticos da contemporaneidade brasileira, em seus lastros históricos. Um dos olhares que pode caracterizar a sociedade na contemporaneidade é aquele que trata da luta pelo reconhecimento social, em sua dimensão político-cultural, que, conforme coloca Paiva (2006, p. 11) *"pode ser interpretada como sinônimo da história das demandas por inclusão na esfera pública das sociedades ocidentais."*. Momento novo, em que *"vários segmentos da sociedade, antes invisíveis na organização sociopolítica, passaram a demandar seus direitos, ou seja, seu reconhecimento a partir da formação de identidades específicas."* Como decorrência, nas sociedades contemporâneas, emerge no seio das organizações sociopolíticas movimentos na busca da realização de uma condição social mais justa fundada na ideia dos direitos humanos. A educação consagrada como direito subjetivo inalienável das pessoas encontra nesse cenário seu grande suporte, e as fortes reivindicações e lutas pelo reconhecimento e valor dos educadores e por

uma educação de qualidade para todos é a expressão da busca por esse direito. A análise e o questionamento de políticas implementadas por diferentes níveis de governo, em um país de constituição federativa como é o Brasil, por diferentes grupos sociais com seus específicos interesses e necessidades, traduz uma nova perspectiva de vida e demandas sociais. Paralelamente, *"a luta pelo reconhecimento é também uma afirmação da diferença, uma vez que ela pede o reconhecimento da identidade específica de grupos."* (op.cit., p.11). No caso que abordamos nesta Mesa, os educadores em seus contextos formativos e de trabalho.

Estes movimentos, de forma geral, são forças sociais que se avolumam e colocam novas condições para a concepção e consecução de políticas públicas voltadas ao social, e, mais enfaticamente para as redes educacionais. Aqui, o fator humano – quem ensina, quem aprende, quem faz a gestão do sistema e da escola e como, quem normatiza, planeja e executa aspectos da educação escolar – destaca-se, de um lado, como fator de luta, resistência ou resiliência, e de outro, como polo de atenção de outros vários grupos envolvidos na busca de uma nova posição social e de novas condições para suas relações sociais, de convivência e de trabalho.

As novas abordagens sobre a questão de justiça social, redistribuição de bens materiais e culturais e demandas por reconhecimento, trazem perspectivas que avançam em relação à discussão unilateral da economia como única e central questão dos conflitos sociais, e única questão a resolver. Conforme Mattos (2006, p.152), o economicismo tende a propagar a idéia de que a solução para os problemas da realidade social pode ser dada pela economia: seriam *"explicações que afirmam, por exemplo, que se o PIB de tal país crescer tanto por cento é possível que se reduza a pobreza, se distribua renda, etc."* A cultura aqui é questão adjacente ou decorrente. Já, a posição oposta, na esteira dos culturalismos, defende a ideia de que mudanças na cultura é que podem alterar aspectos, ou toda a ordem social. Em perspectiva menos unilateral e mais dialética postula-se que a injustiça econômica está ligada à injustiça cultural e vice-versa. E, se avançarmos na perspectiva das subjetividades, por exemplo, desponta a questão do senso de injustiça, segundo alguns analistas, como fator mobilizador, sendo que, o conhecimento de suas causas é importante para a compreensão dos conflitos sociais emergentes e das necessidades que provocam movimentos de determinados grupos (Honneth, 2003). Estudos têm mostrado quanto educadores se sentem marcados por uma injustiça social e política quando, por exemplo, um salário digno lhes é negado, quando sua carreira é definida praticamente sem perspectivas de avanços substantivos e reconhecimento de estudos e esforços educacionais realizados, quando apoios pedagógicos no trabalho lhes faltam sistematicamente.

Os desafios candentes que são colocados ao governo da educação e suas políticas, e em particular às questões da formação dos docentes e de seu trabalho, vêm se originando dos desconfortos anunciados por diferentes grupos sociais, em diferentes condições, que expõem suas necessidades e demandas e geram suas reivindicações expressas por vários meios (associações diversas, mídias, movimentos por mais e melhor educação, etc). Esses desconfortos relacionam-se a novas posturas ante as injustiças sociais, marcadamente às injustiças de *status social,* que tem a ver com a ordem cultural em nossa sociedade, aliada às possibilidades de sobrevivência digna. Assim, compreender as políticas governamentais em relação aos docentes pode iluminar aspectos da relação opaca entre legisladores e gestores dessas políticas e as novas postulações de educadores e grupos sociais que

reivindicam para si, de diferentes formas, equidade, reconhecimento social, e, dignidade humana.

## Formação e trabalho docente

Cada vez mais os professores trabalham em uma situação em que a distância entre a idealização da profissão e a realidade de trabalho tende a aumentar em razão da complexidade e multiplicidade de tarefas que são chamados a cumprir nas escolas. A nova situação solicita cada vez mais que esse profissional esteja preparado para exercer uma prática contextualizada, atenta às especificidades do momento, à cultura local, ao alunado diverso em sua trajetória de vida e expectativas escolares. Uma prática que depende não apenas de conhecimentos e de competências cognitivas no ato de ensinar, mas também de valores e atitudes favoráveis a uma postura profissional aberta, capaz de criar e ensaiar alternativas para os desafios que se apresentam. As formações oferecidas aos estudantes nas diferentes licenciaturas, e, mesmo as formações continuadas realizadas estão longe de oferecer condições para tanto. (Fanfani, 2006; Gatti, 2010). Considerando as condições do trabalhador em educação constata-se uma situação extremamente contraditória entre o valor real desse profissional para a sociedade como um todo e o valor atribuído a ele pelas políticas docentes praticadas. (Gatti, Barretto e André, 2011) O professor é o ator que está no centro do trabalho educacional institucionalizado, envolvido indissoluvelmente nas relações educativas. Os processos amplos de reconhecimento social impactam essas relações, quer nas perspectivas e expectativas dos professores, quer nas dos alunos. Os aspectos estruturantes das sociedades em certo tempo, também. O cenário onde professores atuam e o foco e as suas formas de atuação vêm demandando, como apontado, uma complexificação crescente. Mas, o que se verifica é a precarização de suas condições de trabalho no contexto comparativo do exercício de outras profissões e as dificuldades de manter condições favoráveis a uma autoestima e, em sua representação, criar estima social. (Gatti e Barretto, 2009**;** Marin (2004)**;** Imbernón, 2000) Em pesquisa realizada com jovens do ensino médio, Gatti et al. (2010) verificaram que, para os jovens brasileiros, a profissão docente envolve uma dificuldade intrínseca, pois exige ouvir e fazer o outro se envolver no processo de aprendizagem. Seu sucesso, dizem, depende do "outro" (os alunos). Têm, então, a visão de que "ser professor" é trabalhar muito, ser mal remunerado e ter nenhum ou quase nenhum reconhecimento social. A maioria dos jovens enaltece a profissão docente, como uma "profissão bonita", uma "função nobre", porque vêm nela um trabalho fundamental para a formação dos indivíduos, mas, destacam com força que a desvalorização social da docência é excessiva no caso brasileiro, e poucos declaram querer ser professor.

No caso das políticas de responsabilização é preciso considerar cuidadosamente o discurso da competência. Severino (2009) coloca em uma aprofundada reflexão que, na perspectiva de a educação institucionalizada dever ter como horizonte a formação humana de modo integrado, ela transcende, embora não despreze, as questões ligadas a competências, tal como estas vêm sendo postas nas políticas públicas atuais. Souza e Pestana (2009, p.133) avançam pondo em questão o discurso nessas políticas onde a questão de competência é trazida, subordinando a educação somente *"às demandas sócioeconômicas dos novos modelos de articulação produtiva, além de revelar uma compreensão do sujeito de forma idealizada e não situada"* camuflando *"as contradições e desafios a serem enfrentados pelo setor educacional, especialmente na formação*

*docente."* Segundo essas autoras o termo é polissêmico e se presta a proposições em educação as mais contraditórias ou reducionistas, havendo uma negação da dimensão social e relacional da competência. A atuação de professores no seu trabalho, em situações em que determinadas competências são requeridas, se dá em um determinado contexto sócio-cultural-histórico e relacional interpessoal. As situações escolares não são "descoladas" das circunstâncias que as constituem especificamente. A crítica que Souza e Pestana (op.cit., p.147) fazem é que, com apoio *"no pressuposto desse sujeito descolado de suas circunstâncias, os sistemas educativos e as instituições educacionais, tendem a comprometer-se exclusivamente com a capacitação de pessoas isoladas, sem se responsabilizar pelas condições que os constituem como professor e como sujeitos."* E o fazem numa visão de competência descontextualizada. Conseqüentemente, *"tal visão incide na responsabilização individual do docente pela qualidade do ensino e pela educação nacional."*

Há grandes desafios postos às políticas relativas à formação e a profissionalização de professores, e, quanto a suas condições de trabalho. Por essa razão, políticas de responsabilização dirigidas aos professores, se não acompanhadas de políticas incisivas para sua formação, políticas fortes de valorização da carreira, e políticas de ação para melhoria concreta das condições de seu exercício profissional, não têm sentido e são injustas.

# Referências bibliográficas


FANFANI, E. T. ( org.). *El Oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006.

GATTI, B. A. Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out.-dez., 2010.

GATTI, B. A. e BARRETTO, E. S. de S. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília, UNESCO, 2009.

GATTI, B. A. et al. A atratividade da carreira docente no Brasil. *Estudos e Pesquisas Educacionais*. São Paulo: FVC/Fundação Victor Civita, nº1, p.139 – 210, 2010.

GATTI, B.A.; BARRETTO, E.S.S.; ANDRÉ, M.E.D.A. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento:* a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

IMBERNÓN, F. Formação docente e profissional – formar-se para a mudança e a incerteza. *Col. Questões de Nossa Época*, v. 77, São Paulo: Cortez, 2000.

MARIN, A. J. Formação e ação docentes: tempos sombrios os que se delineiam para o futuro. In: ROMANOWSKI, J. P.; MARTINS, P. L.; JUNQUEIRA, Sérgio R. A. (org). *Conhecimento local e*

*conhecimento universal: práticas sociais, aulas, saberes e políticas*. Curitiba: Champanhat, 2004, p. 171-182.

MATTOS, P. *A sociologia política do reconhecimento: As contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser*. São Paulo: Anna Blume, 2006.

PAIVA, A. R. *Apresentação*. In: Mattos, P. A sociologia política do reconhecimento: As contribuições de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser. São Paulo: Anna Blume, 2006.

SEVERINO, A. J. Humanismo, Personalismo e os desafios sociais da educação contemporânea. *Revista de Educação Pública*, v.18, n. 36, Cuiabá : EdUFMT, 2009, p. 155-164.

SOUZA, C. P.; PESTANA, M. I. A polissemia da noção de competência no campo da Educação. *Revista de Educação Pública*, v.18,n. 36, Cuiabá : EdUFMT, 2009, p. 133-152.

I Fundação Carlos Chagas.

# A quem responsabilizar pela valorização do professor

**Heleno Araújo**[I]

## Introdução

A realização do IV Seminário de Educação Brasileira do Centro de Estudos Educação e Sociedade (SEB/Cedes), em fevereiro de 2013, aconteceu no momento da tramitação do projeto de lei, no Congresso Nacional, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), que definirá as metas e estratégias para as políticas educacionais nos próximos dez anos.

O seminário aconteceu no momento propício para discutir, no PNE, as políticas de responsabilização e o regime de colaboração dentro do Sistema Nacional de Educação (SNE), tema do SEB. Este artigo trata do tema discutido na mesa redonda V: "Estrutura e Formas de Responsabilização pela Valorização do Professor".

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entidade nacional representativa de todos os trabalhadores em educação das redes públicas de ensino, entende que as estruturas e as formas de responsabilização devem ser voltadas para a valorização de todos os profissionais que atuam na educação básica e superior, ou seja, professores, funcionários administrativos, técnicos e especialistas da área educacional, com lotação nas redes públicas e privadas de ensino.

O grande e principal desafio indicado pela CNTE é o da implementação de políticas indissociáveis de formação (inicial e continuada), carreira profissional com salário digno, jornada compatível ao exercício da profissão, acesso por concurso público e condições de trabalho. Estes são os indicadores da valorização dos profissionais da educação (CNE, 2012).

A luta da sociedade brasileira pela redemocratização do País garantiu a elaboração da Constituição Federal (CF) de 1988. Na Carta Magna, conquistamos o acesso ao serviço público por meio de concurso público de provas e títulos. Mas, lamentavelmente, a luta continua para que a CF seja cumprida. O excesso de contratações temporárias por parte dos municípios e estados prejudica a educação escolar básica e explora o profissional da educação, pagando o salário de nível médio a esses profissionais, que têm nível superior e atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio; além disso, esses entes federados não investem na formação continuada desses profissionais e não cumprem todos os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora brasileira.

A política nacional para formação dos docentes e as ações do programa de formação continuada dos funcionários da educação básica (Profuncionário), criadas no âmbito federal e desenvolvidas

pelos entes municipais e estaduais, não atenderam ao universo dos profissionais em atividade no setor público, devido a problemas de encaminhamentos operacionais e políticos.

A não liberação para os estudos dentro da jornada de trabalho e a ausência de bolsa para auxiliar no translado e alimentação dos profissionais fizeram com que a procura pelos cursos de formação da primeira licenciatura, para os professores de nível médio, e da segunda licenciatura, para os professores que lecionam disciplina diferente da sua formação inicial, tivessem um número baixo de matrículas. E, entre os matriculados, um alto índice de evasão.

A falta de vontade política na articulação entre as esferas de governo e a morosidade na formatação do material de estudos, por parte da universidade e do instituto federal de educação, foram os motivos que comprometeram alcançar a meta estipulada pelo Profuncionário para formar os funcionários de escola da educação básica em técnico pós-médio em nutrição escolar, infraestrutura e meio ambiente, gestão escolar e multimeios didáticos; sendo estes cursos de formação continuada importantes para o desempenho do profissional da educação, melhoria no rendimento dos estudantes e de apoio pedagógico aos professores.

O piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação, criado para melhorar a remuneração desses profissionais e proporcionar o estímulo do desenvolvimento na carreira, por meio do plano de cargos, carreira e remuneração, continua apenas escrito na CF. A Lei nº 11.738, de 2008, atende apenas aos profissionais do magistério e no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que tem tempo de existência até 2020. Lutamos por uma lei de piso salarial nacional profissional, conforme o inciso VIII, do artigo 206, da CF, ou seja, de forma permanente e para os profissionais da educação.

Entendo que para alcançar o direito à educação para todos, com qualidade social e valorização dos seus profissionais, é preciso uma remuneração digna, que permita ao profissional ter apenas um vínculo empregatício, em uma única escola. Só assim, teremos uma jornada de trabalho compatível com a importância da educação escolar básica. Garantindo uma relação olho no olho entre os profissionais, estudantes, seus familiares e grupos organizados da comunidade onde a escola está inserida. Permitindo, assim, o acompanhamento coletivo e individualizado aos estudantes e familiares, a construção coletiva do projeto político pedagógico da escola e a gestão democrática envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar.

Entre os indicadores fundamentais para garantir a valorização dos profissionais da educação, agregamos as condições adequadas de trabalho. Ter um ambiente de trabalho acessível para todos, equipado, com infraestrutura que estimule os estudantes e profissionais, com material didático adequado e em quantidade suficiente, ambientes de estudos e trabalho individual e coletivo para os profissionais da educação proporcionam um rendimento melhor por parte dos profissionais e dos estudantes.

Na perspectiva da responsabilização, é papel do Estado conceber de forma equânime essas condições para que a educação e seus profissionais sejam valorizados independentemente da esfera administrativa responsável pela oferta pública educacional (CNE, 2012).

A base legal para que os governos invistam mais na educação para aplicar de forma simultânea os indicadores de qualidade existe. Entre os princípios estabelecidos no capítulo da CF sobre educação, temos o inciso V:

> V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (BRASIL, 1988).

## Um pacto e os fundos para a educação

Em 1994, visando a alcançar novos padrões de formação, carreira, remuneração, condições de trabalho e produtividade dos docentes, foi assinado pela CNTE, o Conselho Nacional de Secretários de Estados, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Ministério da Educação, Clube de Reitores das Universidades Brasileiras e pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação um pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação. Esse pacto foi desconsiderado pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomou posse em janeiro de 1995.

O capítulo sobre a organização da educação básica e superior, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394, de 1996), determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 1996a). Estamos, neste momento, vivenciando as etapas municipais da Conferência Nacional de Educação (Conae/2014), cujo tema é *O Plano Nacional de Educação na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*. Ou seja, são 17 anos que nos separam da teoria para a prática na organização da educação em nosso país.

Após oito anos da promulgação da CF, e no mesmo ano da LDB, a exigência constitucional ganhou o reforço da Lei Federal nº 9.424, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef). Essa lei determinou que:

> Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:
>
> I – a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
>
> II – o estímulo ao trabalho em sala de aula;
>
> III – a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1996b).

Mais uma vez foram colocadas na legislação nacional a estrutura, as formas e a responsabilização pela valorização dos professores. Mas a maioria dos governantes no País é irresponsável, pois continuamos na batalha pelo cumprimento dos deveres dos entes federados e dos direitos dos profissionais da educação.

A Lei do Plano Nacional de Educação, da década de 2001/2010, afirmou no diagnóstico sobre a valorização do magistério que:

> A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente,
>
> – a formação profissional inicial;
>
> – as condições de trabalho, salário e carreira;
>
> – a formação continuada.
>
> A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática. (BRASIL, 2011).

A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, alterou os incisos do artigo 206, da CF, que tratam dos princípios do ensino. No inciso V, ampliou o conceito de profissionais, trazendo para o texto constitucional a "valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas"; e no inciso VIII criou o "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal".

O parágrafo único do artigo 206, da CF, indicou a elaboração de uma lei específica caracterizando as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação e abordou a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2006).

Em 2009, a Lei Federal nº 12.014 cumpriu esse papel, alterou o artigo 61 da LDB com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. O artigo 61, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passou a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 61 – Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:
>
> I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (BRASIL, 1996a).

Com o fim da década do Fundef, esse fundo foi substituído pelo Fundeb, que mais uma vez reforçou a determinação constitucional da responsabilização pelas estruturas e formas de valorização dos profissionais da educação:

Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II – integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Os planos de carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (BRASIL, 2007).

# O direito dos trabalhadores e as leis

Quando o direito é para o lado dos trabalhadores, as coisas são mais complicadas e demoradas, o debate se estende, o discurso difere da prática e a pressão daqueles que são contrários à

valorização dos profissionais da educação ocorre na calada da noite, de forma sorrateira.

Com atraso de 318 dias, foi promulgada, no dia 16 de julho de 2008, a Lei Federal nº 11.738, que criou o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica:

Conceito:

- "o piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais." (BRASIL, 2008).

Valor e formação:

- "o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R$ 950,00 (novecentos e cinqüenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional." (BRASIL, 2008).

Jornada de trabalho:

- "na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos." (BRASIL, 2008).

Data para entrar em vigor:

- "o valor de que trata o art. 2º desta Lei passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008." (BRASIL, 2008).

Atualização do valor:

- "o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009." (BRASIL, 2008).

Referência para a atualização do valor:

- "a atualização de que trata o caput deste artigo será calculada, utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007." (BRASIL, 2008).

- "a União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir

da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado." (BRASIL, 2008).

Responsabilidade da União: Responsabilidade dos entes federados:

• "a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal." (BRASIL, 2008).

Os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Paraíba e Amapá não pagam o valor do piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica como vencimento inicial (salário-base) na carreira.

Veja, a seguir, os estados que cumprem e os que não cumprem o percentual mínimo de 33% para hora/aula atividade:

**Tabela 1 – Aplicação da jornada extraclasse nas redes estaduais de educação.**

| UF | % hora atividade | UF | % hora atividade |
|---|---|---|---|
| AC | 33% | AL | 25% |
| AM | –- | AP | 33% |
| BA | 30% | CE | 25% |
| DF | 37% | ES | 33% |
| GO | 33% | MA | 20% |
| MG | 25% | MS | 25% |
| MT | 33% | PA | 20% |
| PB | 33% | PE | 30% |
| PI | 30% | PR | 20% |
| RO | 33% | RN | 20% |
| RJ | –- | RR | 12% |
| RS | 20% | SC | 20% |
| SE | 37,5% | SP | 17% |
| TO | 20% | | |

Fonte: Sindicatos filiados à CNTE (ago/2012).

O mundo não para, a vida não para, logo, a luta continua. No debate sobre o novo Plano Nacional de Educação para a próxima década, que tramita no Congresso Nacional desde novembro de 2010, as metas 15, 16, 17 e 18 tratam dos indicadores para a valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração e plano de carreira.

Meta 15

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2010).

Meta 16

Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2010).

Meta 17

Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o seu rendimento ao rendimento médio dos demais profissionais com a escolaridade equivalente, até o final do 6º (sexto) ano da vigência deste PNE (BRASIL, 2010).

Meta 18

Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII, do art. 206, da CF (BRASIL, 2010).

# Conclusão

Procurei mostrar neste texto que o Estado brasileiro tem a estrutura e as formas de responsabilização para valorizar os profissionais da educação, o que falta é vontade política para colocar em prática os indicadores da qualidade da educação, como direito humano e social que, necessariamente, passa pela valorização dos profissionais que nela atuam.

Para continuar avançando, vamos gritar juntos bem alto e forte: **a educação quer mais**! Lei de Responsabilidade Educacional, piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação, 10% do PIB para financiamento da educação pública; um PNE pra **valer -** tem que ser o PNE que o Brasil quer.

# Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

_____. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 ago. 2009.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE) – Paulo Freire: Construindo um Movimento Pedagógico Nacional e Latino-Americano, 8., 2012, Brasília, DF. **Texto final**. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2012.

I Professor da educação básica. Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco. Secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Membro do Fórum Nacional de Educação. heleno@cnte.org.br

# O professor como trabalhador: implicações para a política educacional e para a gestão escolar

**Vitor Henrique Paro**[I]

## Razão mercantil e amadorismo pedagógico

Em instigante trabalho que analisa os resultados desastrosos das reformas neoliberais introduzidas no sistema escolar norte-americano no final do século passado e início deste – reformas que ela mesma ajudara a implementar como secretária-assistente de educação do governo de George H. W. Bush, no início da década de 1990 – Diane Ravitch (2011) afirma que "a educação é importante demais para entregá-la às variações do mercado e às boas intenções de amadores" (p. 248).

Dificilmente se encontrará na literatura recente sobre políticas públicas algo que sintetize de forma tão aguda as duas grandes ameaças que rondam o direito à educação, ou seja, 1) a razão mercantil que orienta as políticas educacionais e 2) o amadorismo dos que "cuidam" dos assuntos da educação.

Evidentemente esses fenômenos estão intimamente relacionados e acabam por ser mutuamente determinantes. A razão mercantil, ao privilegiar a busca de resultados econômicos, costuma menosprezar os fins educativos, favorecendo encaminhamentos e abordagens que passam ao largo das boas práticas pedagógicas e do conhecimento técnico-científico sobre educação. Por seu turno, a ausência de familiaridade com a pedagogia deixa sem norte os agentes de políticas educacionais, que são seduzidos pelos mecanismos de competição mercantil, na busca de soluções que compensem seu amadorismo pedagógico.

A razão mercantil, como o nome indica, procura reduzir tudo à imagem e semelhança do mercado. No campo econômico, é ela que rege a compra e venda de mercadorias quase sempre visando não apenas a troca de bens e serviços mas também a apropriação ampliada de tais produtos. O resultado dessa ampliação é o lucro, ou seja, a diferença, em termos de valor econômico, entre o que se comprou e o que se obteve com a venda. O lucro pode ser resultado da mera especulação – quando se vende algo apenas mais caro do que se comprou, sem nenhuma variação no objeto da troca – como também pode ser o produto de uma transformação das mercadorias no intervalo entre sua compra e sua venda. Neste último caso enquadra-se a produção tipicamente capitalista, em que a compra de mercadorias (força de trabalho e meios de produção), pelo proprietário do capital, tem como propósito a associação entre elas de modo que sejam produzidas outras mercadorias que encerrem um valor maior do que o contido originalmente. O lucro obtido com a venda dessas mercadorias já não é mais o resultado do simples aumento do preço de venda com relação ao de compra, mas sim do acréscimo de seu valor real durante o processo de produção.

Esse acréscimo de valor se dá, como se sabe, porque a força de trabalho agrega às mercadorias que produz um valor maior do que o seu próprio valor, ou seja, aquele que custou ao capitalista. Embora não se trate de reproduzir aqui a demonstração científica desenvolvida por Karl Marx (1983) acerca de como se concretiza a produção de valor sob o capitalismo, é bom ter presente, desde já, que, em nossa sociedade, a razão mercantil está articulada, em última análise, a essa reprodução ampliada do capital, que se faz pela realização do lucro, cujo substrato é a apropriação do valor excedente produzido pelo trabalho. Todavia, a razão mercantil não se configura apenas quando está imediatamente presente o lucro, mas sempre que se manifestam os mecanismos relacionados à competição, à concorrência e ao supremo mandamento mercantil de levar vantagem em qualquer situação.

Nas políticas educacionais, a razão mercantil se faz presente de duas formas básicas: uma diretamente relacionada à resolução de questões econômicas e outra não diretamente relacionada a essas questões, mas que se reporta ao mesmo paradigma no encaminhamento de soluções.

No primeiro caso, estão, por um lado, as políticas que defendem interesses econômicos particulares, e se consubstanciam nas mais variadas formas de "privatização" do ensino, seja por meio do favorecimento direto das escolas particulares, seja pela "adoção dos inexplicáveis pacotes e 'sistemas' de ensino da iniciativa privada, que são adquiridos com dinheiro público para favorecer interesses particulares" (PARO, 2012b), seja ainda em medidas que, em detrimento de ações que favoreçam a melhoria das condições de trabalho dos educadores escolares, dão preferência à compra de bens e serviços (computadores, consultorias, avaliações externas, etc.) bem como o estabelecimento de contratos e convênios com empresas, ONGs, fundações, institutos, etc.

Por outro lado, ainda no contexto dessas medidas diretamente econômicas, a razão mercantil também se faz presente quando, independentemente de interesses privados, os responsáveis pelas políticas públicas têm em vista um horizonte mais amplo de crescimento econômico do país, mas – ignorando as razões verdadeiramente educativas ligadas ao direito à cultura e à formação integral do cidadão – amparam-se na teoria do Capital Humano (BECKER, 1968; SCHULTZ, 1961a, 1961b, 1973; BLAUG, 1975), para proporem e implementarem medidas visando apenas à formação para o mercado de trabalho, para o consumo ou para avançar nas posições dos ranques econômicos nacionais e internacionais.

A outra forma básica em que a razão mercantil se faz presente nas políticas públicas em educação é aquela em que, embora não articulados com os interesses diretamente econômicos, tanto o discurso quanto a prática seguem o paradigma empresarial capitalista. Como afirmou Marx há mais de 150 anos, "o capital é a força econômica da sociedade burguesa que tudo domina" (1977, p. 225), impondo suas regras não apenas no nível econômico, mas em todas as instâncias da sociedade (cf. Paro, 2012a, p. 168-169). Dessa forma, as condutas, as maneiras de agir e de resolver problemas e tomar decisões no âmbito da produção econômica acabam se espalhando por todo o corpo social, servindo de paradigma para as relações humanas e sociais, sejam elas econômicas ou não.

Certamente, no campo educacional, essa predisposição haveria de encontrar, no amadorismo e na

ignorância pedagógica, solo fértil para vicejar e expandir-se. Assim, os fazedores das políticas educacionais – economistas, políticos, empresários, estatísticos, matemáticos, engenheiros, professores universitários, e até profissionais titulados em educação, etc. – na ausência do conhecimento técnico-científico sobre o fato educativo, não titubeiam em fazer uso, fartamente, dos princípios, métodos e técnicas dominantes no mundo dos negócios, ignorando por completo a especificidade do trabalho escolar e a necessidade de levar em conta sua singularidade na tentativa de fazê-lo efetivo.

Seja em obediência à razão mercantil, seja em decorrência do amadorismo dos envolvidos, o que acaba por ficar à margem das questões e das tentativas de solução é a própria educação escolar com tudo o que ela tem de riqueza e especificidade. Ao fim e ao cabo, como procurei demonstrar em outros trabalhos (PARO, 2010, 2011), apesar de todos parecerem entender de educação, o que acaba orientando tanto as políticas públicas quanto as práticas pedagógicas em nossas escolas é uma espécie de senso comum que ignora séculos de história da educação e de progressos científicos na elucidação da maneira como as pessoas aprendem e na proposição de novas formas de ensinar.

Um dos pontos mais importantes que são obnubilados por essa cegueira pedagógica é a natureza da ação especificamente educativa (ensino-aprendizado). Em termos pedagógicos, ela é vista como mera relação de comunicação, por meio da qual se *transmite* o conhecimento acumulado historicamente. Em termos econômicos, é vista como um trabalho como qualquer outro, ao qual podem ser aplicadas todas as categorias econômicas do ponto de vista tanto do trabalho concreto quanto do trabalho abstrato na produção tipicamente capitalista. O estranho é que esses equívocos costumam frequentar até mesmo trabalhos declaradamente críticos que se propõem a reivindicar para a educação e para o trabalhador em educação um tratamento digno e diferenciado em termos de justiça e de importância social.

Com relação à educação e seus fins, o enfoque da crítica às vezes se restringe à preocupação com o chamado "conteúdo", reduzindo o ensino-aprendizado à *passagem* de conhecimentos, os quais, se forem críticos (e em quantidade suficiente) bastam para tornar crítica a própria educação. Essa concepção minimiza, obviamente, a *forma* do ensino (relação entre sujeitos), com seu papel determinante tanto como componente do conteúdo, quanto como mediação que torna possível sua apropriação. Com relação aos educadores escolares, muitos trabalhos críticos se comprazem em reivindicar para os docentes o mesmo *status* do típico trabalhador da produção capitalista, denunciando sua situação de injustiça e exploração e advogando (apenas) os mesmos direitos devidos ao operariado.

É diante desse quadro que se evidencia a necessidade de considerar a singularidade do processo de produção pedagógico e os desafios que se apresentam para as políticas públicas educacionais e para a administração da escola fundamental.

## Ação pedagógica e processo de trabalho

Tendo em vista a tomada de decisões competentes no âmbito das políticas educacionais, uma abordagem cientificamente relevante da atividade educativa que se realiza na escola fundamental exige considerá-la como *ação pedagógica* e como *processo de trabalho*.

A consideração da educação como ação pedagógica requer uma visão mais rigorosa do próprio conceito de educação, que ultrapasse o senso comum, segundo o qual ela é simples transmissão de conhecimento. Isso é falso, em primeiro lugar, porque o objeto da ação educativa não se restringe ao conhecimento. Se ela tem por fim a formação de personalidades humano-históricas, seu objeto é a *cultura* em sua integralidade: conhecimentos, valores, arte, ciência, filosofia, crenças, tecnologia, direito, enfim, tudo o que é produzido historicamente. Mesmo que fosse possível a "passagem" *apenas* de conhecimentos (e não é, como tem ilustrado a ineficiência de nosso sistema de ensino), isso não resolveria o problema educativo, pois deixaria a população privada do inalienável direito à cultura.

A concepção de educação do senso comum é falsa, em segundo lugar, porque na relação ensino-aprendizado não há, na verdade, nenhuma *transmissão*, seja de conhecimentos, seja de qualquer outro elemento cultural, por parte do educador; o que há é uma *apropriação* de tal elemento pelo educando (cf. PARO, 2012a, p. 136, comentário 26). Ou seja, como já foi sobejamente provado (cf., p. ex., PIAGET, 1971, 1994; VYGOTSKY, 1989; VIGOTSKI, 2001; WALLON, 1971, 1988, 2007; LEONTIEV, 2004), o educador propicia condições (ensino) para que o educando se aproprie (aprendizado) da cultura. Não há algo *transferido* de um lugar para outro ou da posse de uma pessoa à de outra. Ao apropriar-se do conhecimento (ou de qualquer outro elemento cultural), o educando entra na "posse" deste (que passa a compor sua personalidade viva), sem que este deixe de continuar presente também na personalidade do educador. É assim que se dá, ou que se "constrói", a cognição, efetivando-se a tarefa educativa.

Os fundamentos desse processo são de importância decisiva quando se pretende examinar a educação como trabalho sem obscurecer nem omitir sua característica pedagógica. Assim, será de muita valia para compreender a educação fundamental como processo de trabalho reter desde já os papéis que desempenham tanto educando quanto educador.

O educando não desempenha sua função como alguém que simplesmente "apanha" o saber das mãos do educador e o guarda para si. Seu papel não é apenas "ativo", mas de sujeito. "Sujeito" aqui é entendido como característica distintiva do ser humano-histórico diante de tudo o mais. Não apenas ator ou agente, mas essencialmente *autor*, senhor de *vontade*, que transforma o mundo, guiado por seus sonhos, seus interesses, sua vontade autônoma. É praticamente uma tautologia, portanto, afirmar que o educando só aprende se quiser, porque é isso que o faz originalmente humano-histórico e é a formação do humano-histórico que se objetiva com a relação pedagógica. Seu aprendizado, portanto, nunca é uma passividade: nem como uma inatividade – adotada pelos métodos mais ultrapassados – nem como uma atividade de autômato, irreflexiva – como defendem os adeptos de um ativismo acrítico.

Em decorrência disso, também o papel do educador é muito mais complexo do que o que usualmente lhe imputa o senso comum pedagógico. Na visão tradicional, o bom professor é apenas

aquele que tem um domínio pleno do "conteúdo" (leia-se: conhecimentos) e consegue dosá-lo e organizá-lo de forma a *transmiti-lo* aos alunos, com pouca ou nenhuma preocupação a respeito de sua capacidade de promover nestes a condição de sujeitos. Isso supõe que os estudantes já venham à escola interessados em aprender, o que está bem longe da realidade, especialmente quando se trata de crianças e adolescentes, em fase de formação de suas personalidades, e que não tenham ainda *aprendido*, por vias educacionais adequadas, a querer aprender.

A omissão da constatação básica da Didática de que o educando só aprende se quiser tem feito com que a escola, em vez de procurar superar sua incompetência em ensinar, acabe culpando os alunos por não quererem aprender. Assim, a tarefa que à escola cumpre realizar passa a ser desculpa para sua não realização. Ignora-se que a função básica da escola como educadora é precisamente levar os educandos a quererem aprender.

A superação dessa situação exige o abandono do amadorismo dominante em nossa prática escolar e o uso dos recursos oferecidos pela ciência na compreensão do desenvolvimento biológico, psíquico e social do ser humano. Se o educando só aprende fazendo-se sujeito, se esta é a condição primeira para o aprendizado, então é preciso, para educar, que se conheça e se leve em conta como esse ser se faz sujeito no decorrer de seu desenvolvimento. Para isso, é preciso valer-se do contributo das disciplinas e ciências da educação, apropriando-se do conhecimento técnico-científico necessário à promoção do aprendizado. A Pedagogia é uma matéria teórico-prática como a Medicina. Ela não pode contar apenas com o senso comum e com as "boas intenções de amadores" (RAVITCH, 2011, p. 248). Ela precisa apoiar-se nas ciências e campos de conhecimentos que lhe dão fundamento e sustentação: Psicologia, Sociologia, História, Didática, Filosofia, Antropologia, Biologia, Neurociência, enfim, todos os esforços que a inteligência humana faz para compreender e promover o aprendizado da cultura. Sem isso, o que se tem é a situação que está aí: uma escola que não ensina.

Em síntese, o que a consideração da educação como ação pedagógica possibilita é o convencimento de que a tomada de decisões competentes no âmbito das políticas públicas educacionais não pode ignorar a natureza do processo de ensino-aprendizado, sua especificidade e os conhecimentos técnicos e científicos que o envolvem. Mas esse conhecimento não pode estar presente *apenas* nas práticas escolares. Para que estas se desenvolvam a contento é preciso, antes de tudo, que tais saberes orientem as próprias políticas das quais dependem essas práticas. Somente a partir de um conhecimento profundo do fato educativo, os tomadores de decisão poderão conceber e proporcionar condições adequadas ao bom funcionamento da escola e à atividade de seus trabalhadores.

* * *

Além dessa visão pedagógica, a ação educativa precisa ser considerada também como processo de trabalho. O trabalho pode ser concebido, inicialmente, em seu sentido geral, "independentemente de qualquer forma social determinada" (MARX, 1983, v. 1, t. 1, p. 149), ou seja, como "atividade orientada a um fim" (p. 150).[1]

Esse conceito tem um enorme poder de síntese e expressa a própria condição histórica do homem. Trata-se do trabalho como criador de valores de uso, trabalho concreto, produtor de coisas úteis, materiais ou imateriais. Como tal, o trabalho é "uma condição de existência do homem, independente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e Natureza e, portanto, da vida humana" (MARX, 1983, v. 1, t. 1, p. 50). Nessa acepção, o trabalho é atividade especificamente humana, pois só o homem é capaz de estabelecer objetivos a partir dos valores que cria e agir guiado por esses objetivos. O ser humano trabalha, portanto, quando produz direta ou indiretamente sua existência mas também quando usufrui dessa produção, mesmo que o fim em pauta seja o usufruto de algo já produzido ou em processo simultâneo de produção. O trabalho não se restringe pois, à produção econômica propriamente, mas se expande mesmo para as atividades de lazer. Como atividades adequadas a fins, são trabalhos tanto a execução de uma sinfonia por uma orquestra quanto a oitiva e apreciação dessa execução pelas pessoas presentes na plateia.

Para a reflexão sobre a educação como processo de trabalho, é importante nomear os elementos que estão presentes em todo trabalho humano, ou seja, os *meios de produção* (tudo aquilo de que o homem se serve para, por meio do trabalho, realizar um produto, seja material seja não material) e a *força de trabalho* (a energia humana, física e espiritual, aplicada no processo). Os meios de produção se subdividem em: *objeto de trabalho* e *instrumento de trabalho*. O primeiro consiste em tudo aquilo que é transformado no processo e que se incorpora no produto final. O segundo é todo elemento que se interpõe entre o trabalhador e o objeto de trabalho e é utilizado pelo trabalhador para transformar o objeto de trabalho em produto.

Esse conceito geral de trabalho se aplica sem nenhuma dificuldade teórica ao processo educativo, desde que não se perca a natureza pedagógica deste.

Em primeiro lugar, há que se ter presente a singularidade do objetivo a que se visa e que deverá orientar toda a atividade. Trata-se da formação de personalidades humano-históricas, por meio do ensino-aprendizado. Se a atividade é de ensino e de aprendizado, tanto o educador quanto o educando são considerados *trabalhadores* que despendem sua energia humana (*força de trabalho*) na realização do *produto*.

O produto do processo educativo consiste no ser humano educado; por isso, diferentemente do que acredita a pedagogia tradicional, boa escola não é a que dá boas aulas, mas aquela que forma bons cidadãos. Assim, não há nada de errado em se exigir que a escola seja produtiva, desde que a medida de sua produtividade se refira ao *produto* que lhe cumpre oferecer: o aluno educado, ou melhor, a porção de cultura incorporada à personalidade do aluno pela ação da escola (cf. PARO, 2012a, p. 188-192). Há que se agarrar, pois, à realidade desse produto e desse objetivo, tanto em sua realização quanto na avaliação de sua consecução. Estes são processos muito mais complexos do que produzir certificados que nada certificam ou realizar "avaliações" em larga escala para produzir ranques que nenhum benefício trazem ao ensino.

Em segundo lugar, é preciso estabelecer rigorosamente quais são os elementos do processo de trabalho pedagógico. Parece não haver nenhuma dificuldade com relação aos instrumentos de

trabalho (material escolar em geral, mobiliário, laboratórios, recursos audiovisuais, salas de leitura, prédio escolar, etc.) e a necessidade de sua adequação aos objetivos do ensino. Com relação à força de trabalho, como tanto educador quanto educando são trabalhadores, parece também fácil de estabelecer que ela consiste na energia humana, física e mental, despendida tanto por um quanto por outro. São, todavia, forças de trabalho diversas, a do educador empregada nas atividades que levam o educando a aprender, e a deste utilizada em seu empenho em educar-se.

Já, com referência ao objeto de trabalho, costuma haver resistências em sua identificação, sob a alegação de que não se pode aplicar na escola o conceito de trabalho da fábrica ou da produção material em geral. Todavia, o conceito marxiano de trabalho como "atividade orientada a um fim", que acabamos de ver, é um conceito de trabalho *em geral*, que faz abstração de toda particularidade, e que, por isso, se aplica a *todo* tipo de trabalho, seja na produção material ou imaterial, seja produtor de mercadorias ou não. Assim, uma análise criteriosa da educação como processo de trabalho deve nos levar a concluir que, além da própria cultura – que é processada e se incorpora na personalidade do educando – o objeto de trabalho por excelência é o educando, pois é este que se transforma (em sua personalidade viva) para dar origem ao produto. Mais uma vez, é de extrema importância atentar para a natureza pedagógica da educação, para constatar que não se está diante de um objeto de trabalho qualquer, ou seja, não se trata de mero *objeto*, como acontece na produção material, por exemplo, mas de um *sujeito*. Isso é decisivo quando se trata de tomadas de decisões competentes no âmbito das políticas educacionais.

Além dessa concepção geral do trabalho humano, "independentemente de qualquer forma social determinada" (MARX, 1983, v. 1, t. 1, p. 149), é preciso, também, considerá-lo como se apresenta hoje, na sociedade brasileira, o que implica verificar as configurações que ele assume no modo de produção especificamente capitalista. Nesse modo de produção, há uma separação histórica entre meios de produção e força de trabalho. Os primeiros – objetos de trabalho e instrumentos de produção – constituem as condições objetivas de vida, já que só tendo acesso a eles, o homem pode, pelo trabalho, transformá-los em valores de uso que garantam a produção de sua existência material. Em qualquer sociedade, a classe ou grupo social que detém a propriedade dos meios de produção é quem detém também o poder dominante. No modo de produção capitalista, como o próprio nome indica, os meios de produção são propriedade do capitalista. A força de trabalho, por sua vez, é propriedade dos trabalhadores que, por não terem acesso aos meios de produção, precisam vender sua força de trabalho, como condição de sua existência.

O capital é a forma social assumida pelo dinheiro que compra meios de produção e força de trabalho com o objetivo de expandir-se, pela apropriação do valor excedente, produzido a partir da associação desses dois tipos de mercadoria. Ao comprar a força de trabalho, o capital paga seu valor de troca e tem acesso a seu valor de uso. Ocorre que o valor de uso dessa mercadoria especial é produzir valor e, além disso, no processo de trabalho tipicamente capitalista, produz, como já anunciamos, um valor maior do que seu próprio valor. Esse valor excedente, denominado mais-valia, é que permite a expansão do capital, fazendo o lucro do capitalista, que constitui o objetivo último desse tipo de produção.

O trabalho que produz mercadorias como valores de uso é o *trabalho concreto*, com as

propriedades que vimos quando falamos do trabalho em geral. Mas esse mesmo trabalho, na produção capitalista, assume uma *forma social* específica, em decorrência de constituir consumo da mercadoria força de trabalho. O trabalho produtor de mercadorias, *considerado em sua condição de dispên dio da mercadoria força de trabalho,* é denominado *trabalho abstrato*. É, portanto, esse trabalho que é responsável pela produção de valor, e, portanto, de valor excedente ou mais-valia. Na verdade, como se percebe, é o mesmo trabalho, visto ora como produtor de valores de uso (trabalho concreto) ora como produtor de valor (trabalho abstrato). Para os proprietários dos meios de produção, representados pelo capital, o que interessa acima de tudo é o que produz lucro, ou seja, o trabalho abstrato, do qual decorre a mais-valia; o trabalho concreto só lhes interessa como "encarnação" de trabalho abstrato.

Esse conceito de trabalho abstrato (historicamente determinado sob o capitalismo) possibilita compreender a forma peculiar de vigência da razão mercantil nesse modo de produção. O interesse do capitalista, o lucro, se apresenta sob a forma de mais-valia; o interesse do trabalhador sob a forma de salário. Para o primeiro, pouco importa a forma concreta dos bens ou serviços resultantes do emprego de força de trabalho e meios de produção; o importante é que ele possa vendê-los por um valor ampliado. Por isso, seu entendimento de *produtividade* está intrinsecamente relacionado à produção de mais-valia. Assim, do ponto de vista da produção capitalista, "só é *produtivo aquele trabalho* — e só é *trabalhador produtivo* aquele que emprega a força de trabalho — que diretamente *produza mais-valia*" (MARX, 1978, p. 70, grifos no original). O trabalhador, por sua vez, também não precisa ter nenhum interesse direto no tipo de trabalho que exerce, nem no produto daí decorrente, porque o motivo que o leva a vender sua força de trabalho e submeter-se ao capital, é o salário que garante sua sobrevivência. Em outras palavras, o trabalho na produção capitalista tem todas as características de um *trabalho forçado*.

Em princípio, também essas considerações sobre o trabalho socialmente determinado podem favorecer uma reflexão mais rigorosa a respeito da ação educativa, ensejando uma maior aproximação do problema teórico que envolve o professor como trabalhador. Mas, se a aplicação do conceito de trabalho em geral possibilitou-nos ver com maior clareza o processo ensino-aprendizado, o conceito de trabalho abstrato da produção capitalista só pode fazê-lo por contraste, ou mesmo por franca oposição.

Em primeiro lugar, há um antagonismo insuperável com relação ao produto do trabalho útil (concreto) como objetivo da produção. No caso da produção capitalista, o produto do trabalho concreto (uma mercadoria) é apenas uma mediação para a realização do objetivo último do proprietário dos meios de produção, que é a mais-valia. Para a produção pedagógica, entretanto, a razão de ser é o próprio valor de uso produzido pelo trabalho concreto, ou seja, a formação de uma personalidade humano-histórica, como objetivo último da ação educativa. No primeiro caso, não há nenhum compromisso social ou afetivo com a mercadoria resultante da produção. Ela é apenas um objeto a ser convertido em lucro em favor dos que comandam a produção. Já, no caso do processo educativo, o resultado é um produto imediatamente útil, relevante individual e socialmente. Os que comandam a produção (cujo poder se consubstancia no Estado) têm um compromisso com o próprio cidadão, cuja vontade e interesse é componente do próprio Estado.

Em segundo lugar, há uma diferença radical entre os interesses dos trabalhadores em cada uma dessas situações. Na produção capitalista, como vimos, o trabalho é forçado. O trabalhador só se submete a ele porque é sua única opção de acesso aos meios de produção e, portanto, à produção da própria subsistência. Seu interesse é o recebimento de um salário, e tudo o que faz está condicionado a esse interesse. É bem verdade que também ele tem de preocupar-se com a qualidade do valor de uso que produz, mas essa preocupação circunscreve-se aos limites de seu contrato com o patrão. O interesse e a responsabilidade pelos destinos da mercadoria é do capital, nada precisando (ou podendo) fazer o trabalhador. Seu "desinteresse" pelo bem ou serviço que produz é tal que, em favor de seu interesse específico por melhor salário, ele pode utilizar (e, em geral, utiliza) sua produtividade como moeda de troca na luta contra o empregador de sua força de trabalho, produzindo mais e melhor, dependendo do salário que lhe é proporcionado.

A coisa é bastante diferente quando se trata do professor, especialmente na escola pública fundamental. Embora ele também tenha o interesse no salário, porque não pode sobreviver sem ele, sua motivação não pode esgotar-se aí, sob pena de sua produtividade ficar seriamente comprometida. O fato de que o aluno só aprende se quiser e de que portanto o professor precisa levá-lo a querer aprender exige que este, desde o início, se envolva pessoal e politicamente com seu objeto de trabalho, não podendo consistir num mero executor de tarefas, apenas para conseguir seu salário. Neste sentido, seu trabalho não discrepa apenas do trabalho capitalista, mas de todo trabalho que permite a seu executor uma relação de exterioridade com o objeto de trabalho.[2]

Num trabalho qualquer, o trabalhador (individual ou coletivo) imprime sua ação de transformação no objeto de trabalho, o qual *resiste* de forma passiva (como objeto) a essa intervenção, deixando-se plasmar num novo produto. No caso da educação, não. A ação do educador não se dá de uma forma exterior, como quem transforma o objeto de trabalho e este se deixa transformar no produto. Aqui, o educador oferece condições para que o educando aprenda, e este *reage* ativamente, participando *como sujeito* (orientado por sua vontade) da elaboração do produto.

Em virtude de o aluno operar como sujeito, o professor também tem de atuar como sujeito, e mais: como sujeito que dialoga com sujeito. Isso afeta inapelavelmente sua condição de trabalhador, e o coloca diante de questões técnicas inteiramente singulares. É nesse contexto que as determinações técnicas se entrecruzam com as determinações políticas.

O ser humano não é um ser apenas social, mas um ser político, porque, nas relações sociais que estabelece, está suposta a condição de sujeito dos envolvidos. O conceito mais amplo de política refere-se, pois, à atividade humano-social com o propósito de tornar possível a convivência entre grupos e pessoas em sua condição de sujeitos, portadores de múltiplos valores e interesses. (cf. PARO, 2010).

Observe-se, então, que os professores do ensino fundamental, mais do que uma função técnica, têm de desempenhar uma função política. Ou, expressando de forma mais precisa, *a função técnica contém ela mesma o político*. Além disso, não se trata de *qualquer* ação política, mas da ação política em sua *forma democrática*. A democracia, também em sentido amplo, consiste na atividade política em que a convivência se dá entre sujeitos *que se afirmam como tais*. Há,

portanto, o respeito à subjetividade do outro, com quem se *dialoga* em igualdade de autonomia. Esse é, precisamente, o tipo de relação tecnicamente *exigida* para que a atividade pedagógica se efetive. Como vimos, as ciências da educação mostram que, sem diálogo, não há aprendizado, logo, não há ensino. Em Pedagogia, portanto, a natureza política (democrática) da relação é uma necessidade técnica.

## Professor como trabalhador no contexto da ação educativa escolar

As ponderações sobre educação e trabalho até aqui (sucintamente) apresentadas podem jogar alguma luz sobre a ação educativa na escola de ensino fundamental como processo de trabalho e as implicações daí decorrentes para as políticas educacionais e para a administração escolar. É nesse contexto que convém examinar a questão do professor como trabalhador, visto que a ação deste precisa integrar-se a essas políticas, a essa administração e ao tipo de educação que estas têm por objeto.

Assim, com relação às políticas públicas, a questão é examinar as chances de se constituir sistemas de ensino que verdadeiramente cumpram a magna função de formar personalidades cidadãs, oferecendo os meios necessários para a efetivação da educação escolar, e verificar até que ponto a razão mercantil e o amadorismo pedagógico têm contribuído para solapar as esperanças nesse sentido. São muitas as indagações a esse respeito, mas algumas se destacam por sua direta relação com a questão do professor como trabalhador.

Um primeiro ponto – talvez o mais determinante de todos – consiste em indagar em que medida o objetivo de formar cidadãos, associado à necessária dimensão de sujeito do estudante da escola fundamental, está presente nas políticas públicas educacionais. É possível traçar políticas, estabelecer planos, tomar medidas, implantar projetos, orientar ações, sem que se tenha presente a natureza do próprio objeto de trabalho que cumpre transformar para se consumar a realização dos produtos que são a razão de ser do sistema? A necessidade de contemplar esse objetivo e essa dimensão parece tornar insustentável a aplicação da razão mercantil na concepção e implementação de políticas educacionais, pois seus seguidores, ao ignorarem o objetivo último da educação, têm violado o princípio básico da própria Administração que é a adequação entre meios e fins. Como esperar que os procedimentos didático-pedagógicos adotados no nível da unidade escolar e da situação de ensino sejam coerentes com a formação de personalidades humano-históricas, se esse objetivo, nos discursos e nas práticas, é permanentemente ignorado em nível de sistemas, em favor de interesses centrados na lógica do mercado e nas inconsequências do amadorismo pedagógico, como vimos anteriormente?

Outro aspecto, também intimamente relacionado ao objetivo do ensino, diz respeito à noção de qualidade daí decorrente, bem como dos mecanismos adequados a sua aferição. A boa qualidade de determinado produto está relacionada aos atributos esperados desse produto. No caso da educação escolar, tais predicados dizem respeito a expectativas e interesses individuais e sociais. Se essas expectativas e interesses não consistem mais em apenas conquistar certificados, adequar-se ao emprego ou avançar em ranques de duvidoso valor, então, a verificação da qualidade precisa

dizer respeito aos novos atributos relacionados à formação integral do cidadão. Assim, é de se perguntar se uma política de avaliação da qualidade do produto escolar (o que o aluno aprende ou aprendeu), bem como do desempenho da própria escola e de seus servidores, pode continuar bastando-se nos duvidosos testes em ampla escala. Em primeiro lugar, se se está realmente interessado nos resultados, a avaliação mais importante de que se deve cuidar é aquela que se dá durante o próprio processo de realização do produto. Além disso, se o objetivo não é mais *guardar* conhecimentos e conceitos, mas *aprender* cultura, a complexidade do produto estaria a exigir mecanismos de avaliação externa muito mais refinados e inclusivos – na forma de supervisão direta, assessoria técnica e compromisso com a escola – do que a mera fiscalização com o objetivo de buscar culpados que funcionem como álibis para a incompetência do sistema.

Esse rigor e esse cuidado com a educação escolar e com a qualidade de seu produto apontam necessariamente para a atenção que deve ser dada ao professor como trabalhador do ensino. As questões aqui são bastante numerosas, mas duas podem ser preliminarmente destacadas: suas condições de trabalho e sua formação. No primeiro caso, sobressai a questão do salário, mas esta não é a única, porque, na escola, embora seja o protagonista da função docente, o professor não educa sozinho. A escola é que precisa ser concebida como *educadora* pois a função educativa escolar não depende apenas do professor, mas de toda a estrutura e funcionamento da escola. Contudo, no tratamento dado ao salário do professor é que parece residirem os maiores equívocos e mal-entendidos resultantes da razão mercantil e do amadorismo pedagógico. Na produção capitalista a remuneração apenas da força de trabalho degrada o vida do trabalhador mas faz parte da lógica do capital e é coerente com o produto que se busca realizar. O trabalho, mesmo forçado, traz eficiência na produção e concorre para o alcance dos objetivos dos proprietários dos meios de produção.

Mas, na educação escolar, não parece possível seguir essa lógica sem comprometer seriamente o alcance dos objetivos pois o educador não pode ensinar, de fato, apenas orientado por seu interesse no salário. Daí o caráter extremamente problemático de alcançar maior produtividade por meio de estímulos pecuniários como a chamada "remuneração por mérito". Em vez disso, parece muito mais razoável concluir que se, como vimos, o salário não pode ser a razão de ser da atividade do mestre educador – porque a complexidade de sua função lhe exige um envolvimento *sui generis* com o educando e sua formação, motivo último de seu ofício – então seu salário precisa ser tão justo e compensador, de tal modo que isso sequer seja motivo de preocupação, estando ele livre e tranquilo para realizar seu trabalho voltando-se para os interesses que de fato contribuem para a boa realização de seu produto.

Sobre esse tema, tanto na academia, quanto nas entidades sindicais de professores, parece haver uma lacuna nos discursos críticos acerca do modo como se dá o trabalho docente no ensino público fundamental, que consiste precisamente na não consideração dessa singularidade do trabalho educativo. As análises, em geral, se ocupam longamente da crítica ao modo capitalista de produção, à alienação do trabalho inerente a esse modo de produzir, e, diretamente ou por analogia, à opressão sofrida pelo trabalhador da educação quando subsumido à lógica mercantil capitalista.

Sem dúvida, a adoção de mecanismos de mercado no recrutamento, contratação e gestão do

trabalho de professores e demais educadores escolares é um dos aspectos mais insólitos das atuais políticas educacionais baseadas na gestão empresarial. Para a crítica dessa tendência, o estudo da habituação (forçada) do trabalhador ao modo de produção capitalista é essencial para identificar importantes forças que atuam no desempenho e no moral dos professores da escola básica. Não é, contudo, suficiente para elucidar a complexidade do trabalho docente. É preciso, além disso, ter presente a singularidade da ação educativa, que só se faz com o exercício da condição de sujeito dos envolvidos.

É preciso, portanto, evitar certo tipo de crítica que, não conseguindo se desapegar de jargões contra o neoliberalismo, acabam restringindo sua análise ao fatos do mercado, deixando de ultrapassar os limites estabelecidos pela própria razão mercantil. Ignora-se, com isso, que a adoção de padrões capitalistas de gestão traz consequências funestas não só para os interesses do trabalhador mas também para a efetivação do ensino. É dupla, pois, a violência da aplicação da gerência capitalista na escola. Ou seja, mesmo depois de plenamente estabelecido o caráter deletério da utilização da "fúria gestionária" no trabalho de modo geral, com seu contributo degradante para o trabalhador, ainda restará analisar a singularidade do trabalho docente e os entraves que a desconsideração dessa singularidade opõe à efetivação da educação.

A formação docente, por sua vez, é um dos assuntos mais complexos, quando se contempla essa singularidade do trabalho pedagógico. Usualmente, se acredita que bastam a frequência a um curso superior e a obtenção de um diploma de licenciatura para exercer com qualidade as atribuições docentes. Nessa perspectiva, as referências a uma melhor qualificação se resumem, em grande medida, na apropriação dos conhecimentos relativos aos conteúdos curriculares, às teorias pedagógicas e às metodologias de ensino. Quando, todavia, a partir de uma concepção crítica de educação, se considera seu caráter intrinsecamente político, aparecem questões que não costumam estar presentes nos debates sobre formação docente. Uma das mais relevantes é o fato de que a formação política necessária para se estabelecer um diálogo democrático na relação pedagógica inicia-se na infância. É desde a mais tenra idade, iniciando-se pela socialização primária (BERGER; LUCKMANN, 1973), mas prolongando-se por toda a fase de desenvolvimento biopsíquico-social da criança e do adolescente, que se assimilam valores e condutas que formarão personalidades mais, ou menos, democráticas. O que fazer, portanto, quando se sabe que o primeiro contato formal com "preparação" docente do professor se dá na educação infantil e no ensino fundamental? Parece que essa é uma boa indagação para se refletir mais intensamente sobre qualidade do ensino nesses níveis, em que se dá parte importante da própria *formação pedagógica* de seus futuros professores (cf. PARO, 2003). Além disso, há que se envidar esforços para introduzir, já, na formação docente (regular e em serviço) medidas que concorram para neutralizar os vícios autoritários trazidos para o ensino superior ou para a prática docente dos que exercem a profissão, e ao mesmo tempo desenvolver virtudes democráticas condizentes com o ofício de educar.

Finalmente, no caso da administração escolar, em sintonia com igual movimento nas políticas educacionais, constata-se uma verdadeira "fúria gestionária" que procura aplicar na escola e em sua gestão, cada vez mais estritamente, os métodos e técnicas da empresa tipicamente capitalista. Mais e mais indivíduos, vindos do mundo dos negócios e desprovidos de qualquer familiaridade

com a educação e com a escola, se põem a dar ideias e a oferecer soluções para os problemas da gestão escolar. Em geral, buscam se fundamentar no discurso empresarial e, em virtude do amadorismo pedagógico antes referido, se sentem seduzidos pelas promessas de medidas milagrosas para tornar efetivo o desenvolvimento administrativo da escola, aderindo à "qualidade total" ao "empreendedorismo" ou a outra moda qualquer que acabe de sair do forno conceitual e ideológico dos gerentes e idealizadores do controle do trabalho alheio.

Uma das aplicações mais questionáveis dos procedimentos da administração mercantil na escola é o controle que se faz do trabalho do professor. Na empresa capitalista, a gestão de pessoal consiste no controle do trabalho alheio. Esse controle heterônomo, exterior ao trabalhador, faz sentido onde o trabalho é forçado, o que, como vimos, não é o caso do trabalho pedagógico. Considerando, então, o caráter imprescindível do compromisso do professor com a subjetividade do educando, é preciso buscar configurações para a coordenação do esforço humano (individual e coletivo) na escola, que favoreçam o trabalho livre do educador. Como superar, por exemplo, as inspeções autoritárias e as odiosas "remunerações por mérito", por meio de motivações intrínsecas ao próprio trabalho que o professor realiza? Ou, como conceber e implementar formas de supervisão de estilo dialógico e cooperativo entre os docentes, mais consentâneas com a própria atividade pedagógica que exercem?

Em síntese, o que essas breves reflexões sugerem é que a contraposição à razão mercantil e ao amadorismo pedagógico que se apoderaram das políticas educacionais e da administração escolar se faz urgente e necessária diante do estado em que se encontra o ensino fundamental, e que os esforços nesse sentido não podem deixar de aliar o ideal de uma educação como emancipação humana ao reconhecimento do caráter político-democrático da relação pedagógica, da riqueza histórico-cultural dessa relação, da importância da atividade docente e da singularidade do papel do professor como trabalhador.

# Referências


BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. In: UNESCO. Readings in the economic on education. Paris: Unesco, 1968. p. 505-523.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis, Vozes, 1973.

BLAUG, Mark. *Introdução à economia da educação*. Porto Alegre: Globo, 1975.

LEONTIEV, Alexis. *O desenvolvimento do psiquismo*. 2. ed. Centauro, 2004.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

MARX, Karl. *O capital*: Livro I, capítulo VI (inédito). São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 1, t. I e

II.

PARO, Vitor Henrique. *Reprovação escolar*: renúncia à educação. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder*: crítica ao senso comum em educação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Crítica da estrutura da escola*. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. Administração escolar: introdução crítica. 17 ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2012a.

PARO, Vitor Henrique. Interferências privadas na escola básica: sequestro do público e degradação do pedagógico. In: TOMMASIELLO, Maria Guiomar Carneiro et al. *Didática e práticas de ensino na realidade escolar contemporânea*: constatações, análises e proposições. Araraquara: Junqueira & Marin, 2012b. p. 85-95.

PIAGET, Jean. *Seis estudos de Psicologia*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

PIAGET, Jean. *O juízo moral na criança*. 3. ed. São Paulo: Summus, 1994.

RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano*: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SCHULTZ, Theodore W. Investment in human capital. In: *The American Economic Review*. v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961a.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1961b.

SCHULTZ, Theodore W. *O capital humano*: investimento em educação e pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

VIGOTSKI, L. S. *A construção do pensamento e da linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VYGOTSKY, Lev Semyonovich. *A formação social da mente*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

WALLON, Henri. *As origens do caráter na criança*. Os prelúdios do sentimento de personalidade. São Paulo: Difel, 1971.

WALLON, Henri. *As origens do pensamento na criança*. São Paulo: Manole, 1988.

WALLON, Henri. *A evolução psicológica da criança*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

I Professor Titular da Faculdade de Educação da USP.

1 Como se poderá perceber, toda a argumentação a seguir sobre o trabalho humano está fundamentada em Karl Marx (1977, 1978, 1983). Uma explanação menos sumária pode ser encontrada em Paro (2012a).

2 Evidentemente, não se trata de ignorar os casos em que, mesmo considerando a exterioridade do objeto de trabalho, o trabalhador pode ter uma relação de intenso envolvimento e interesse no trabalho que desenvolve – o que é muito comum, por exemplo, no campo das artes e das chamadas profissões liberais. Apenas que aqui estou interessado em elucidar a circunstância de que, no caso do professor, esse envolvimento com o objeto de trabalho não constitui mera *possibilidade*, mas uma *necessidade* da produção em pauta.

# Algumas políticas de responsabilidade para lutar contra as desigualdades sócio espaciais de educação: o exemplo da França

**Choukri Ben Ayed**[I]

Esse artigo amplia e complementa o que foi recentemente publicado no nº120 da *revista Educaçao & Sociedad* « **As desigualdades sócio-espaciais de acesso ao conhecimento. Uma perspectiva de renovação da sociologia da desigualdade educacional? ».** Este apresentava os resultados de uma ampla pesquisa realizada na França referente ao desenvolvimento das disparidades territoriais na educação. Vamos brevemente rememorar as principais dimensões. Essa pesquisa foi realizada depois de pedido ministerial visando entender qual seria a mola propulsora das disparidades territoriais da educação na França, num contexto em que ao mesmo tempo se vê par e passo um crescimento da segregação escolar e a desmultiplicação dos centros de decisão educacional em nível local: autonomia dos estabelecimentos escolares, descentralização e desconcentração educacional etc. Para esclarecer essas desigualdades da educação na França, nós estabelecemos uma metodologia específica que buscou compreender onde é que as desigualdades, nos resultados escolares, são mais marcantes na entrada e na saída do colégio (1o ciclo do ensino secundário). Os resultados obtidos mostraram primeiramente que as desigualdades territoriais em matéria de rendimento escolar são muito acentuadas e que incluem uma combinação muito complexa entre características morfológicas dos territórios, organização da educação em escala local e propriedades sociais e escolares das famílias.

Com efeito, as desigualdades sociais são mais acentuadas nos territórios com alta densidade urbana e escolar onde a oferta de estabelecimentos escolares e onde, portanto, as possibilidades de comparação e de escolha são mais amplas. Estas configurações sócio-espaciais são susceptíveis de exacerbar a lógica da concorrência escolar e são as famílias que dispõem de capital cultural e econômico mais baixos que geralmente são as mais duramente penalizadas nesse tipo de contexto. Em muitos aspectos, a situação francesa não está longe da que se vive no Brasil, ainda que a organização dos dois sistemas de educação seja diferente, sobretudo da história do centralismo escolar francês, em plena mudança atualmente em razão de uma maior propensão a solicitar a esfera local. O que, entretanto, une esses dois países é a questão da hierarquização e a estratificação do sistema educativo, propícias a desigualdades notórias em matéria de acesso à educação em função das propriedades das famílias e das configurações locais (Ribeiro, Koslinski, Alves, Lasmar 2010). As comparações PISA e as pesquisas efetuadas na França e no Brasil demonstram que as desigualdades escolares, nos últimos anos, mostraram tendência a agravar-se.

Nossa participação no IV Seminário de Educação do Brasil consagrado às políticas de responsabilidade e ao sistema de colaboração foi uma oportunidade para aprofundar nossa análise

e especialmente para apoiar as perspectivas de redução das desigualdades.

O nó problemático nesse caso consiste em tentar identificar pistas de ação para reduzir essas desigualdades, especialmente em áreas urbanizadas onde se encontram particularmente concentradas, com base nas principais conclusões de nossas pesquisas acima referidas, sendo certo que, para combater tais desigualdades, é preciso conhecer os determinantes. Desigualdades essas que envolvem diretamente a responsabilidade do Estado, pois como nossos trabalhos puderam destacar, a intensidade das desigualdades varia de acordo com os territórios, embora as características das populações tenham sido cuidadosamente controladas. Se estas se revelaram inoperantes para explicar as desigualdades encontradas no rendimento escolar, então elas só podem ser o resultado de formas de organizações escolares diferenciadas e de opções políticas educacionais. Desenvolveremos a seguir os determinantes globais e nacionais que se deve ter em mente quando desejamos destacar a responsabilidade das políticas educativas gerando desigualdades.

**1) – O fracasso das políticas nacionais de unificação do sistema de ensino**

Se na França as políticas educacionais estabelecidas nos anos 1950-1960, defendiam que sejam abolidas as diversas ramificações, portanto, apregoavam um sistema de ensino unificado, na prática essa unificação foi um fracasso. O complexo jogo de opções propostas aos alunos já a partir do ensino secundário contribuiu realmente para a perpetuação de formações de ensino hierarquizadas e impermeáveis. As formações de maior prestígio e as mais raras estão quase sistematicamente localizadas em estabelecimentos situados em bairros onde se concentram as riquezas e frequentadas principalmente por alunos vindos das classes mais altas. Se a educação de massa francesa promoveu avanços no acesso à educação das crianças da classe popular, ela manteve-se relativamente ineficiente para possibilitar uma « miscigenação » das pessoas e lutar contra certa forma de compartimentalização que é ainda reforçada pela existência de um ensino privado competitivo, financiado pelo Estado exacerbando o separatismo escolar.

Ao observarmos o procedimento implementado nos anos 1960-1970 para generalizar o acesso ao ensino secundário aos alunos das classes populares, constatamos que essa política consistiu muito mais na construção de novos estabelecimentos nos mesmos territórios onde residiam essas populações do que em integrá-las no sistema escolar frequentado até então pela elite escolar urbana. Dispositivo que tem contribuído para a fragmentação escolar. O resultado é um paradoxo que as políticas educativas devem se esforçar para resolver: massificação e tentativas de unificação do sistema são indissociáveis, mas também acarretam processos segregativos uma vez que essas duas políticas se articulam com lógicas de hierarquização do sistema educativo, de diferenciação das ofertas escolares.

**2) – Essas lógicas de segregação e de hierarquização são reforçadas pelo aumento das lógicas de mercado e de concorrência entre os estabelecimentos e as famílias**

Essas diferenças escolares elas próprias reforçadas pela lógica de mercado escolar e de concorrência. O que é mercado de educação? Pode-se falar de mercado de educação quando nos

deparamos com uma alta segmentação de ofertas de escolas, acompanhada de hierarquização e de competição e que essa segmentação tenha por objetivo, do ponto de vista das instituições, captar os « melhores » alunos e do lado das famílias maximizarem seu capital educativo. Deve-se notar que a lógica de mercado da educação tem ao mesmo tempo como causa e consequência uma forte alteridade entre famílias, o medo do outro, uma percepção da hierarquia das escolas e uma aspiração à livre escolha da escola, que substitui aos ideais coletivos, uma relação utilitarista e individualista com a escola. Com relação aos estabelecimentos escolares a lógica de mercado escolar foi reforçada pela instauração de seu estatuto de autonomia pedagógico e administrativo que as incita a fortalecer suas especificidades e a conquistar recursos. Desde o início da década de 1980 e especialmente no período mais recente, pelas políticas de flexibilização do mapa escolar, instituindo no próprio ensino público uma dose de livre escolha da escola.

**3) – O fracasso da política de educação prioritária (ZEP)**

Se a política de educação prioritária na França evitou que o sistema de educação se fragmentasse ainda mais, não conseguiu por outro lado reduzir as desigualdades na educação e, além disso, contribuiu para a estigmatização das zonas urbanas nas quais essas políticas foram implantadas. Se a política de educação prioritária, também chamada de política de discriminação positiva, fracassou, não é só porque os dispositivos pedagógicos locais eram ineficientes (o que mereceria numerosas nuances e numerosos complementos), mas, sobretudo porque se trata de uma falsa discriminação positiva, os benefícios acordados permaneceram bem abaixo das reais necessidades e especialmente consideravelmente inferiores aos que foram aprovados para a escolarização de alunos de classes mais altas e para estabelecimentos situados no topo da hierarquia escolar.

As consequências do conjunto de processos que acabamos de evocar são ao mesmo tempo a instalação da espiral do fracasso, nas zonas urbanas as mais desfavorecidas bem como a da competição e a da segregação. Nosso trabalho pôde objetivar os vínculos entre concorrência, segregação e desigualdades de aprendizado. Pudemos observar que os déficits de aprendizagem são mais comuns nos territórios altamente urbanizados, lá onde a segregação se apresenta mais desenvolvida. Contrariamente às suposições dos liberais, a concorrência não contribui em nada para uma emulação educativa, mas contrariamente ela concorre para o aumento das desigualdades e dos déficits de desempenho escolar. Se a competição era um princípio não declarado das políticas de educação francesa, ela foi gradualmente reivindicada como tal.

# Quais políticas devem ser implementadas?

Obviamente, a pesquisa não tem por função ditar, preconizar orientações para a ação, no entanto com base nos resultados de nossa pesquisa podemos evocar algumas perspectivas gerais.

**1) – O fortalecimento dos vínculos entre políticas e pesquisa**

Muitas políticas educacionais falham em seus objetivos de transformação, sobretudo porque se desenvolvem sem levar em conta os resultados dos conhecimentos gerados pela pesquisa. Tomam

decisões sem se preocupar com os efeitos causados pela competição ou pela segregação. E o que é ainda mais grave, defendem orientações que estão em total contradição com os resultados da pesquisa tais como a implantação de uma competição voluntária dos estabelecimentos escolares ou a instauração da livre escolha da escola. Faz-se, portanto necessário trabalhar em políticas educacionais que se baseiam nos resultados das pesquisas.

Estas devem, sobretudo, esclarecer os níveis de responsabilidade respectiva das políticas e dos processos envolvidos no desenvolvimento dos processos segregativos especialmente. Na verdade, é útil lembrar que a segregação nas escolas não é simplesmente o reflexo da segregação urbana, ela tem suas próprias propriedades de origem puramente escolar, como vimos acima. Compartilhar essa observação faz com que seja possível esclarecer o papel e a responsabilidade das políticas educativas que, nessa área, com muita frequência, se contenta de uma posição meramente passiva, de *laisser-faire* ou de transferir essas responsabilidades ao nível local contribuindo assim para o aumento das disparidades territoriais na educação.

**2) – Combater as próprias desigualdades e os déficits de aprendizagem**

Para combater a desigualdade educacional, sobretudo os déficits de aprendizagem, deve-se limitar a extensão da diferenciação educacional e da segmentação da oferta escolar. Para tal, é essencial lutar contra o desenvolvimento do mercado escolar. Neste sentido, recomendamos especialmente dignificar os ensinamentos obrigatórios contra todas as formas de competição e de concorrência escolar. Também é particularmente importante pensar efetivas políticas de redistribuição educacional nos territórios vulneráveis, tanto na forma de ensinar quanto nos dispositivos educacionais. Para tal, nós defendemos articulações virtuosas entre educação e território. Estas poderiam ser promovidas pela elaboração de áreas de recrutamento geográficas dos estabelecimentos escolares baseadas numa geografia social local competitiva. Convém igualmente lutar contra a compartimentação institucional, quer se trate de processos da coleta dos dados estatísticos locais ou da concepção dos dispositivos de ensino prioritários nos territórios.

**3) – Criar observatórios locais dos percursos escolares envolvendo pesquisadores**

A fim de melhor apreender as decisões a tomar, tanto em termos de setorização escolar quanto de implantação dos estabelecimentos escolares nos territórios, a criação de observatórios locais dos percursos escolares poderia ser uma ferramenta muito útil. Este tipo de observatório para que possa ser eficaz deve desfrutar de um grau de independência e autonomia vis-à-vis da administração escolar. A responsabilidade poderia ser confiada a uma estrutura multi-categorias reunindo pesquisadores, pais de alunos, sindicatos, professores, responsáveis administrativos e políticos. Essa instituição teria como objetivo vincular produção de conhecimento e lógicas de ação, estabelecer dados sobre o percurso escolar bem como da evolução da disparidade e da segregação escolar. Estando próxima do terreno estudado, esse tipo de instituição permitiria prever ajustes de política educativa. Obviamente esses observatórios locais seriam federados em um quadro de uma instância nacional, esta também independente e vinculada a outros tipos de observatórios independentes dos desafios locais.

I Université de Limoges – GRESCO, FRANCE. – Tradução de Marisa Rossetto.

# Federalismo e Sistema Nacional de Educação

**Carlos Augusto Abicalil**[I]

O vigor deste IV Seminário da Educação Brasileira favorece fortemente nosso engajamento comum na construção da Conferência Nacional de Educação / 2014. Sua possibilidade de intervir no horizonte do debate nacional na forma de conferência Livre estimula outras formas de manifestação e intervenção sobre a temática oficial coordenada pelo Fórum Nacional de Educação e alarga as possibilidades de influir diretamente sobre a política nacional de educação. Por outro lado, por iniciativa do CEDES, contribui para fazer convergir as variadas abordagens temáticas constitutivas do desafio de apontar as estruturas, as instâncias, as representações, as dinâmicas, os vínculos do Sistema Nacional de Educação.

Aos 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (AZEVEDO et al., 1932), a grandiosidade dos fins da educação nacional põe em relevo ainda mais acentuado a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE). Em tempo de intensa mobilização pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE), pela valorização profissional e pela prioridade efetiva em investimentos públicos adicionais para a promoção da qualidade socialmente referenciada, a releitura do chamado pacto federativo brasileiro é um exercício de alta densidade para costurar o tecido sobre o qual se bordará (ou não) a antecipação do futuro desejável.

A trajetória percorrida desde então não é linear (CURY, 2009). Intrinsecamente impactada pelos desenhos do projeto nacional de desenvolvimento resultante de cada período, raramente se encontrou com condições institucionais tão promissoras quanto nessa geração presente. Conjugamos o mais duradouro período de vigência das liberdades democráticas desde a Proclamação da República com uma inequívoca afirmação da sociedade civil desafiadora da cultura política fundada no patrimonialismo (MENDONÇA, 2000) e no fisiologismo, adicionada ao novo perfil brasileiro no cenário das relações globais e na consolidação de um processo recente de crescimento econômico, com distribuição de renda e desconcentração da riqueza nacional, entre outros fatores marcantes.

A Conferência Nacional de Educação (Conae) (BRASIL, 2010b) constitui um marco setorial importante nesse contexto, corolário de uma nova correlação de forças na construção das políticas públicas em âmbito nacional (ABICALIL, 2011a).

Ademais, a vitória substantiva, no Supremo Tribunal Federal (STF), em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica, é passo seguro para fazer frente aos contornos da cláusula pétrea da autonomia federativa, visto as exigências de normatização nacional vinculante em torno dos objetivos da República, dos princípios da educação

nacional, das ações distintivas de ação setorial prioritária e de seus efeitos em cada ente federativo. Ainda, o pronunciamento da Corte Constitucional é peça importante para o delineamento das relações jurídico-políticas contemporâneas que fazem parte daquele tecido conceitual sobre o qual se bordará o SNE (BRASIL, 2008b).

Entranhado no federalismo de cooperação entre os entes federados (ARAUJO, 2010), o SNE situa-se num estágio de conformação a partir do PNE, em debate no Congresso Nacional, ao mesmo tempo que se expandem o direito público subjetivo e a obrigatoriedade na educação básica[1]. Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 2009: "Art. 211 §4º. Na organização de seus sistemas de ensino, a **União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório." (grifo nosso).

Essa consideração inicial não é desprovida de significação importante para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação – em lei complementar específica – da cooperação federativa prevista no art. 23 da Constituição Federal:

> Art.23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> V – promover o acesso à cultura, à educação e à ciência;
>
> Parágrafo Único – Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Há quem trate como mera minudência nominalista ou apego à tradição legalista, porém mesmo quem sustenta a tese de que o SNE está dado a partir da concepção de princípios e ordenamentos constitucionais e de diretrizes e bases da educação nacional em lei sugere uma repartição das tarefas operacionais (por exemplo: transporte, alimentação escolar e manutenção de prédios como competências municipais; contratação de profissionais da educação básica como competência dos estados; e formação inicial e continuada realizada pela colaboração entre os estados e a União) e aposta nessa oportunidade para estabelecer uma nova pactuação das responsabilidades (SAVIANNI, 2011a), que, para aquele, prescinde de lei complementar e, para este autor, reivindica-a, tendo em vista a ocorrência real da organização e manutenção de redes públicas e compromissos de manutenção e desenvolvimento de ensino já existentes nos três âmbitos[2].

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE é derivação do PNE, conforme se pode ler:

> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações

integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

> I – erradicação do analfabetismo;
>
> II – universalização do atendimento escolar;
>
> III – melhoria da qualidade do ensino;
>
> IV – formação para o trabalho;
>
> V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.
>
> VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Há, pois, um imperativo constitucional, com propósitos descritos nos incisos I a VI, cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema.

Igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (SAVIANI, 2011a). O próprio Saviani (2011a) relaciona quatro grandes campos de obstáculos à efetivação do sistema nacional, redimensionados, agora, pelas deliberações da Conae e pela tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010 (PNE).

Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na forma de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010), sem reduzir o debate ao nominalismo ou ao positivismo jurídico, impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política. Vale considerar que é tal a centralidade dessa disputa conceitual que o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) listou-a entre os principais desafios que o Brasil terá de enfrentar (SPELLER, 2010), notadamente, na consideração dos dados educacionais e fiscais relacionados pelo Observatório da Equidade.

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (ABRUCIO, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) –, e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário será avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (ARAUJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardem o protagonismo da ação pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) e as novas e ampliadas dimensões para enfeixar – em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da

democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Assim, é possível perceber passos marcantes da trajetória mais recente, que confirmam a oportunidade fecunda desse momento histórico: não ficarmos trancados nos fatos, mas (a)diante deles.

# Mergulhando no PL nº 8.035, de 2010

Há diversas frentes de trabalho no acompanhamento e na avaliação do processo de tramitação do PL nº 8.035, de 2010; um desses trabalhos de fôlego acadêmico e ânimo militante encontra-se na publicação *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva* (DOURADO, 2011).

A tramitação, até o presente momento, produziu inúmeras audiências públicas, quase três milhares de iniciativas de emendas, dois substitutivos, 155 destaques para votação e um complemento de voto aprovado, em 13 de junho de 2012, pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de sua análise, ressalvados os destaques[3]. Entretanto, para efeito deste artigo, o recorte de consideração será atinente ao objeto SNE: precedentes recentes, instâncias propostas, referências, competências de organismos, vinculações, prazos e providências.

Há 18 meses em tramitação, o PL que aprova o PNE para o decênio 2011/2020 e dá outras providências traz referências importantes ao SNE e à conformação de elementos deste, de maneira explícita ou por referência remota, em diversas ocasiões. Também, há o emprego da expressão 'sistema' com conotações e abrangências distintas. Herdando o uso comum dessa expressão, ora substitui a política setorial de formação profissional, ora a organização e regulação de exames ou processos avaliativos, ora se refere a qualquer forma organizada de ação ou programa, sem maior rigor na sua aplicação, basta observar a redação dada ao art. 11, na Complementação de Voto[4]:

> Art. 11. O **Sistema** Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte básica de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas necessárias.
>
> § 1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* produzirá, no máximo a cada dois anos: [...]. (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

Outro exemplo pode ser visto na meta 13:

> Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do **sistema** de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento de doutores. (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

Ainda, tem-se a estratégia 16.2:

> 16.2 Consolidar política [**sistema**] nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas. (BRASIL, 2012a).

A primeira compreensão de "sistema nacional" citada é atribuída a uma tarefa de avaliação de abrangência nacional atinente ao nível da educação básica, alcançando as etapas e modalidades pertinentes, e à concepção de instrumentos de aferição de rendimento escolar, gestão institucional, confecção de índices e de indicadores, aplicação de exames etc. A segunda menção, entretanto, refere-se ao conjunto de instituições ofertantes de ensino superior, independentemente de seu vínculo aos sistemas estaduais ou ao sistema federal de ensino, no que tange às tarefas de credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos, normatização, fiscalização e avaliação institucional, por exemplo. A terceira aplicação do termo tem mais afinidade com a formulação de uma política nacional de formação, coerente ou não com aquela já concebida na atual gestão do Ministério da Educação (BRASIL, 2009b).

Essas considerações imprecisas informam a dimensão da tarefa de conceber um SNE que faça frente à profusão do uso do termo 'sistema', depure-o, ao mesmo tempo que seja suficientemente largo para absorver os diversos sistemas de ensino, no que tange às competências federativas e responsabilidades públicas, e, ainda, tenha a extensão adequada do termo 'educação', à luz da Constituição Federal e do art. 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: "A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais." (BRASIL, 1996).

Por essa razão, entre outras, não é concebível a formulação do PNE em lei que não faça qualquer menção ao SNE. Quando muito, o texto do PL nº 8.035, de 2010, menciona que a consecução das metas e a implementação das estratégias deverão ser efetivadas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, não elidindo a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementados por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (BRASIL, 2010a, art. 7º, § 1º).

É inadequado pensar que o imperativo constitucional do sistema nacional possa ser atendido por esse dispositivo tão impreciso. Menos inteligível ainda é considerar que o próprio PL institui o Fórum Nacional de Educação (FNE) e as Conaes, com atribuições específicas sobre o PNE. Essas constatações levaram à apresentação de emendas ao PL, com muitas feições distintas, sobre a instituição ou uma caracterização mais consistente do SNE. Os substitutivos sucessivos, por sua vez, trouxeram versões distintas dessa tensão. A última forma, entretanto, submetida à deliberação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados apresenta uma redação prospectiva e desafiadora, que parece estar mais adequada à complexidade do tema, conforme já defendia este autor no âmbito do FNE, durante reunião em setembro de 2011.

Nesse contexto, vale observar:

> Art. 13. O poder público deverá instituir, em Lei específica, contados dois anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2012a).

Pois bem, ainda que seja feita essa referência, o relator não suprimiu as remissões ao FNE e às Conaes. Além disso, apontou a "adoção de arranjos de desenvolvimento da educação" entre os municípios e a criação de um "Fórum Permanente" para o acompanhamento da atualização progressiva do PSPN do magistério público da educação básica[5], acrescido do que chamou "instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (BRASIL, 2012a). Manteve, por outra parte, a competência de monitoramento contínuo e das avaliações periódicas da execução do PNE e do cumprimento de suas metas aos cuidados do Ministério da Educação, das Comissões de Educação, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Educação, acrescentando as competências para divulgar resultados, analisar e propor políticas para a implementação das estratégias e o cumprimento de metas, analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação[6].

Em se tratando do plano plurianual definido em lei, obviamente, as prerrogativas das Casas do Congresso Nacional são indelegáveis. De fato, a menção às comissões responsáveis por educação em cada Casa reforça seu vínculo específico na matéria do PNE, exigindo expressão própria, distinguida, portanto, sobre outras matérias relativas a planos plurianuais. Ora, vejamos, então, que alguns contornos do SNE a ser criado em lei, até dois anos depois da sanção do PNE, estão delineados e merecerão atenção para compatibilizar suas atribuições com organismos já existentes, instâncias normativas, de controle e acompanhamento já implementadas, formas de colaboração já regulamentadas e outras em debate legislativo concomitante. Merece destaque, nesse sentido, a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (ABRUCIO, 2010).

Longe de pretendermos alcançar o melhor mosaico neste artigo, ousamos propor um exercício de relações hipotéticas entre tais organismos, numa tentativa de vislumbrar a materialidade deles, sem entrar no mérito de sua funcionalidade ou eficiência frente aos fins da educação nacional – como é claro para os leitores, a centralidade da educação básica é intrínseca, mas não pode ser exclusiva. Assim, se fôssemos relacionando, primariamente, o esboço do sistema nacional proposto, teríamos, entre organismos criados em lei de abrangência nacional e propostos pelo relator do PNE, os seguintes organismos:

**I. no âmbito nacional:**

> a. Ministério da Educação e três autarquias vinculadas – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

b. Conselho Nacional de Educação;

c. Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade;

d. Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb;

e. Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação;

f. Fórum Nacional de Educação;

g. Conferência Nacional de Educação;

h. instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior;

i. instituições privadas de ensino superior;

**II. no âmbito dos estados e do Distrito Federal:**

a. órgão responsável pela administração da rede estadual;

b. órgão normativo de seu sistema;

c. instituições estaduais de educação básica e superior;

d. instituições privadas de ensino fundamental e médio, no seu âmbito, e de educação infantil, onde não houver sistema municipal criado;

e. instituições privadas de educação profissional e tecnológica;

f. instituições municipais de ensino dos municípios que não tiverem criado seu próprio sistema em lei ou tiverem optado por constituir sistema único;

g. Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle do Fundeb;

h. Conselho Estadual de Alimentação Escolar;

**III. no âmbito municipal:**

a. órgão responsável pela administração da rede municipal;

b. órgão normativo de seu sistema (se houver sistema municipal);

c. instituições municipais de educação básica;

d. instituições privadas de educação infantil, no seu âmbito (quando houver sistema municipal criado);

e. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle do Fundeb;

f. Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação;

g. Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

Este é o desenho obrigatório, mas não exaustivo, sendo provável a ocorrência de outras instâncias e nomenclaturas diferentes para organismos e competências correlatos[7]. O fato é que não há uma relação direta e simples entre a atribuição dos sistemas e níveis de ensino, ou de vínculo da rede pública com um e da rede privada com outro, ou de alguma modalidade de oferta com um ente federativo específico. Há, sim, uma interpenetração que guarda vínculos cruzados com o ente que mantém redes em cada nível de ensino e a rede privada, de acordo com a etapa e nível de educação que estes ofertam, com sistemas diferentes. O relatório do PNE não vincula fóruns e conferências estaduais, distritais e municipais aos planos e aos sistemas nesses níveis, por exemplo. A vinculação é sempre com o PNE, o que pode representar mais uma fragmentação.

É inescapável, portanto, falar de um sistema de sistemas e de uma complexa relação entre órgãos, instituições e instâncias diversos. Poderíamos agregar a esse fato a operacionalização recente dos Comitês Estratégicos da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Profissionais da Educação (BRASIL, 2009b) e do Plano de Ação Articulada (BRASIL, 2012a). Há de se incorporar, ainda, a reiterada consideração de organizações civis de caráter privado representativas de segmentos partícipes da educação escolar – CNTE, Conselho dos Secretários de Estado de Educação (CONSED) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), por exemplo –, mencionadas em lei (BRASIL, 2007), em relação a assentos em instâncias de controle e de decisão, sem que se houvesse questionado o princípio da impessoalidade, dada sua legitimidade. O mesmo fenômeno pode ter se reproduzido em legislações estaduais e municipais. Ademais, tendencialmente, outras organizações civis de igual natureza poderão ascender à mesma condição de menção em lei, como a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), a União Nacional dos Estudantes (UNE), os sindicatos de profissionais da educação superior, entre outras.

No âmbito da reforma do nível superior, há a tentativa da realização, a cada quatro anos, da Conferência Nacional de Educação Superior, que é prevista pelo artigo 51 do Projeto de Lei nº 7.200, de 2006, que se encontra estacionado na Câmara dos Deputados.

Também está presente a relação obrigatória entre a conformação do SNE, as normas da cooperação federativa e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Na seara da disputa pública, não se pode desconsiderar, igualmente, a pressão política pelo estabelecimento da responsabilidade educacional (BRASIL, 2006c) – com 15 projetos em tramitação conjunta e sua associação às chamadas expectativas de aprendizagem, ao estabelecimento de currículo mínimo nacional – e, em outros tantos projetos de lei, da federalização da oferta de "educação de base" (BRASIL, 2006c) e de regulamentação dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal com *status* de Lei Complementar (BRASIL, 2011a) entre as mais diversas (em alguns casos, adversas) proposições em debate.

A seleção de atenções que é indicada aqui guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o Sistema Nacional de Educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino, não somente por suas ementas oficiais, mas, e especialmente, por seus conteúdos.

Cabe retomar uma característica fundamental do pacto federativo, na educação escolar: a coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino sob o regime de colaboração recíproca. Com unidade; com divisão de competências e responsabilidades; com diversidade de campos administrativos; com diversidade de níveis de educação escolar; com assinalação de recursos vinculados. (CURY, 2009).

Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve levar em conta os fios em movimento nesse tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas que interferirão intensamente na sua composição. Não apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática procurei apresentar.

À guisa de conclusão, é imperativa a retomada do que titulei "proposta embrionária" (ABICALIL, 2011b), atualizá-la à luz das resoluções da Conae, das referências incorporadas à Complementação de Voto do relator do PNE, das propostas formalizadas em iniciativas legislativas, da reflexão em curso no âmbito do Conselho Nacional de Educação, na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC, nos ambientes acadêmicos e na sociedade civil e constituir os espaços de diálogo organizados em torno do objetivo de aproveitar essa oportunidade fecunda.

Essa visão é confirmada, ainda mais intensamente, com a notícia de que o FNE, instituído em dezembro de 2010, prepara a próxima Conae, cujo processo de mobilização se iniciará no primeiro semestre de 2013[8]. Reitero com Saviani:

> Sem desconsiderar a importância de iniciativas dos entes federativos na realização do regime de colaboração exemplificadas pelos casos do Mato Grosso (ABICALIL e CARDOSO NETO, 2010), do Rio Grande do Sul (LUCE e SARI, 2010) e do Ceará (VIEIRA, 2010), penso que devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o Sistema Nacional de Educação se reduzirá a uma mera formalidade mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional.

> Em suma, é preciso instituir um sistema nacional em sentido próprio que, portanto, não dependa das adesões autônomas e 'a posteriori' de estados e municípios. Sua adesão ao sistema nacional deve decorrer da participação efetiva na sua construção submetendo-se, em consequência, às suas regras. Não se trata, pois, de conferir a estados e municípios, a partir dos respectivos sistemas autônomos, a prerrogativa de aderir ou não a este ou àquele aspecto que caracteriza o sistema nacional. E não cabe invocar a cláusula pétrea da Constituição referente à forma federativa de Estado com a conseqüente autonomia dos entes federados. Isso porque o Sistema Nacional de Educação não é do governo federal, mas é da Federação, portanto, dos próprios entes federados que o constroem conjuntamente e participam, também em conjunto, de sua gestão.
>
> Concebido na forma indicada e efetivamente implantado o Sistema Nacional de Educação, seu funcionamento será regulado pelo Plano Nacional de Educação ao qual cabe, a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formular as diretrizes, definir as metas e indicar os meios pelos quais as metas serão atingidas no período de vigência do plano definido, pela nossa legislação, em dez anos. (SAVIANI, 2011b, p. 16-17).

Além de tratar competências comuns, minha visão de momento aponta para a consideração das condicionalidades para o exercício das autonomias e da complementaridade em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim sendo, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas que determinem as formas e critérios da cooperação em cada uma. Ademais, o princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS)[9] e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)[10] –, a partir das quais se estabelecem o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acredito que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas) já previstas na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas no que tange ao financiamento (e à União, particularmente) e às ações de assistência técnica e financeira da União e dos Estados, frente às condições de realização do direito à educação em meio à diversidade e à desigualdade presentes entre os diversos entes federados.

No momento em que as pesquisas sobre financiamento da educação indicam a franca expansão dos investimentos públicos em todos os níveis, o vigor das transferências constitucionais, legais e voluntárias, e a previsão de duplicar a proporção do Produto Interno Bruto – PIB no dispêndio público, a disputa de instituições privadas por acesso ao fundo público e a defesa estrita de seus interesses, leva à necessária consideração das novas suas estratégias de intervenção. A melhor distribuição da renda nacional e a promoção de grandes contingentes populacionais à chamada classe média potencializa um mercado consumidor de serviços educacionais e a pressão por formas subsidiadas de oferta e/ou pela intermediação e controle das ações de cooperação por transferência voluntária ou adição de recursos complementares.

Essa constatação, talvez, possa oferecer mais luzes para a compreensão de uma certa compreensão do "atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração" (ARAUJO, 2013) no seu comentário à Resolução nº1 de 23 de janeiro de 2012. Vale, ademais, observar o desdobramento dado pela Portaria nº1238 de 11 de outubro de 2012 que constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração mediante arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), onde se lê, textualmente que o relatório final deverá, entre outras matérias, propor ações que possam colaborar com os Arranjos de Desenvolvimento da Educação ou formas de colaboração semelhantes, estudar a possibilidade de utilização de recursos do FNDE e do FUNDEB para projetos e programas implementados de modo consorciado ou em forma de ADEs, assim como analisar a possibilidade de transferência de assistência técnica e financeira por parte do FNDE ou do MEC como mecanismo de colaboração e compartilhamento de competências.

Como a organização da educação nacional não se deu meramente por níveis ou etapas, nem automaticamente pela administração direta de redes públicas ou da vinculação normativa das instituições privadas, alguma ordem é reclamada para não se submeter à simples concorrência de competências à luz da consideração da educação como direito universal e da educação básica como direito público subjetivo.

Se entendida assim, o passo para a construção de um sistema nacional deve considerar, no caso brasileiro, além de quem faz o que: sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão instância ou ente? Vale lembrar que, também, se aplica no Brasil o princípio da subsidiariedade, muito bem exemplificado pelo Programa Universidade para Todos (Prouni)[11], Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)[12], Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)[13], Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS)[14], Política Nacional de Formação (PNF)[15], e variadas ações coordenadas e financiadas por diversos órgãos públicos, nas três esferas de governo.

Há matéria suficiente para burilar, como tarefa comum.

# Referências


ABICALIL, Carlos Augusto. O novo PNE e o pacto federativo. **Cadernos de Educação**, CNTE, Brasília, DF, n. 24, p. 45-62, jan./jun. 2011a.

_____. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais**... Brasília, DF: MEC, 2011b. p. 100-113.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF:

UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

_____. Federalismo Cooperativo e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação, http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419/24160 acesso em mar. 2013

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo; TEIXEIRA, Zuleide Araujo. **A educação no governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 jun. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2005a.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**,

Brasília, DF, 14 jan. 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 7.200, de 12 de junho de 2006. Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2006b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 7.420, de 9 de agosto de 2006. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. **Câmara dos Deputados**, 2006c. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008. **STF**, 2008b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2645108>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Câmara dos Deputados**, 2010a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Presidência da República. Ministério da Educação (MEC). **Documento final** – Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 15, de 22 de fevereiro de 2011. Estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. **Câmara dos Deputados**, 2011a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010. **Câmara dos Deputados**, 13 jun. 2012a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1002300&filename=Parecer-PL803510-13-06-2012>. Acesso em: jun. 2012.

_____. Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas, altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/562.htm>. Acesso em: jun. 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Caderno de resoluções** – 31º congresso nacional da CNTE. Brasília, DF: CNTE, 2011. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/31congressocnte/img/31congressonacionalcnte_cadernoresolucoes.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. 2009. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>. Acesso em: jun. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)** – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)** – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011. p. 285-315.

GRACINDO, Regina Vinhaes. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010.

MARTINS, Paulo de Senna. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores

Associados, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

REVISTA RETRATOS da Escola, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.cnte.org.br/index.php/publicações/revistas/7203-revista-retratos-da-escola-n-07-educacao-basica-obrigatoria>. Acesso em: jun. 2012.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. **Anais**... Brasília, DF: MEC, 2011a. p. 71-93.

_____. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011b. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2012.

SPELLER, Paulo. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, Antônio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Coords.). **Da Conae ao PNE 2011-2020** – contribuições do Conselho Nacional de Educação. São Paulo: Moderna, 2010. p. 15-36.

I Mestre em Educação e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília.

1 A esse respeito, ver a excelente publicação da revista *Retratos da Escola* (2010).

2 Para compreender melhor a proposição, consultar Saviani (2011b).

3 É possível conferir a tramitação completa em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116.

4 Não trataremos, neste texto, da centralidade das referências a avaliações, exames e provas nacionais, ainda hiperdimensionadas.

5 Ver o disposto no art. 6º, §§ 1º e 2º, art. 7º, §§ 5º e 6º, bem como a estratégia 17.1, relatados na Complementação de Voto (BRASIL, 2012a).

6 Ver o disposto no art. 5º, relatado na Complementação de Voto (BRASIL, 2012a).

7 Vale observar a meta 19 do PL nº 8.035, de 2010, e suas estratégias.

8 Art. 6º § 2º– o dispositivo precisa manter a harmonia com o que prevê o artigo 12, inferindo-se a realização da segunda das duas conferências no 8º ano, de modo a preceder a remessa do novo

PNE no primeiro semestre do 9º ano; dispensando-se, salvo melhor juízo, a previsão do intervalo de até 4 anos entre elas, uma vez que a estrutura proposta prevê o FNE e as conferências vinculados ao próprio PNE (BRASIL, 2012a).

9 Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis nº 8.080, de 1990, e nº 8.142, de 1990, Leis Orgânicas da Saúde.

10 Fundamentado na Lei nº 8.742, de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e regulamentado pela Resolução nº 130, de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.

11 Instituído pela Lei nº 11.096, de 2005.

12 Instituído pela Lei nº 12.513, de 2011.

13 Instituído pela Medida Provisória nº 562, de 2012, em tramitação no Congresso Nacional.

14 Regulamentada pela Lei nº 12.101, de 2009.

15 Instituída pelo Decreto nº 6.755, de 2009.

# Direito à educação no Brasil e Sistema Nacional de Educação

**Débora Mazza**[I]

A mesa redonda VI, intitulada como **"DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: articulações necessárias para sua garantia"** organizada **pelo IV Seminário da Educação Brasileira** (SEB), sob a responsabilidade do **Centro de Estudos Educação e Sociedade** (CEDES) teve como ementa "*Descrever, analisar e propor encaminhamentos à concretização do Sistema Nacional de Educação num país caracterizado por um sistema federalista marcado por diferenças e desigualdades sociais, econômicas, culturais, regionais, ambientais, urbanos e rurais, dentre outras. A temática do Direito à Educação focalizada na construção do Sistema Nacional de Educação objetivou examinar os principais desafios na busca de um sistema nacional justo, assim como, propor encaminhamentos à realização de políticas educacionais que efetivem o Art. 205 da Constituição de 1988"*.

Partindo de uma visão histórica e ampliada distinguimos e classificamos os direitos civis, políticos e sociais. Segundo Marshall (1967), temos que os direitos civis, reclamados no século XVIII, ligavam-se ao exercício da liberdade individual, como o direito de ir e vir, o livre pensamento, a celebração de contratos e a aquisição e manutenção da propriedade, assim como o acesso aos instrumentos de defesa de todos os direitos, o que se traduz no direito à justiça. Já os direitos políticos, frequentados no século XIX, incluem a participação no poder político, o que envolve a prerrogativa de alguém se tornar governante e de escolher quem o governa, ou seja, o direito de votar e ser votado. Por fim, temos os direitos sociais, alcançados no século XX que correspondem ao acesso de todos os indivíduos ao nível mínimo de bem-estar possibilitado pelo padrão de civilização vigente. Deve-se observar que o livro de Marshall foi publicado em 1949, em plena era keinesiana, quando o "Estado do Bem-Estar" estava em franca ascensão.

Nesta perspectiva, a educação figura como um direito social que comparece ao lado de necessidades consideradas básicas tais como: trabalho, saúde, moradia, habitação, transporte, lazer, previdência e segurança (MORAES, 2001; MARINGGONI, 2009; FAGNANI, 2011).

No entanto, essa classificação dos direitos individuais resulta um tanto idealista não espelhando a realidade em suas múltiplas determinações, articulações e contradições. Com efeito,

> "[...] a educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza. Isso porque a sociedade moderna, centrada na cidade e na indústria, assumindo a forma de uma

> sociedade de tipo contratual, substituiu o direito natural ou consuetudinário pelo direito positivo. Isto quer dizer que a sociedade urbano-industrial se baseia em normas escritas. Portanto, a participação ativa nessa sociedade, vale dizer, o exercício dos direitos de todo tipo, pressupõe o acesso aos códigos escritos. Eis porque esse mesmo tipo de sociedade erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização da escola elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres" (DERMEVAL, 2013, p.2).

Neste sentido o direito social à educação frequenta a efetivação dos direitos civis e políticos e ganha destaque no contexto contemporâneo.

Ainda numa abordagem sócio-histórica que aprofunda e amplia de modo crescente a universalização dos direitos sociais temos a possibilidade de pensa-los em "três gerações", tal como sugere Bobbio (1991). A primeira geração anuncia o universalismo na condição do individuo humano como agente de direitos, uma prerrogativa do século XVIII. A segunda geração reclama a positividade e o devir da legitimação e do reconhecimento dos direitos expressos nas filosofias das Luzes. A terceira geração torna visível o direito intrínseco a grupos sociais específicos que reivindicam a identidade na diversidade (BOBBIO, 1991).

Esta perspectiva opera dentro do modelo democrático entendendo-o como um processo sócio-histórico progressivo e continuado, nem sempre linear e evolucionista, rumo ao alargamento do repertorio dos direitos dos indivíduos e dos coletivos humanos (BOBBIO, 2002).

Num esforço de apropriação da chave compreensiva de Bobbio (1991, 2002), aplicada à educação como direito humano de três gerações, Boto (2005) sugere que:

> "1 – o ensino torna-se paulatinamente direito publico quando todos adquirem a possibilidade de acesso à escola; 2 – a educação como direito avança quando historicamente passa a contemplar, pouco a pouco, o atendimento a padrões de exigência voltados para a busca de qualidade de ensino oferecido para o reconhecimento de ideais democráticos internos à vida escolar; 3 – o direito à educação será consagrado quando a escola adquirir padrões curriculares e orientações políticas que assegurem a inversão de prioridades, mediante atendimento que contemple, a guisa de justiça distributiva, grupos sociais reconhecidamente com mais dificuldades para participar desse direito subjetivo universal que é a escola publica, gratuita, obrigatória, laica e socialmente qualificada" (BOTO, 2005, p.777).

Portanto, o reconhecimento da igualdade matricial dos sujeitos e dos coletivos humanos à educação, reclama a qualidade de ensino ministrado mediante uma riqueza de conteúdos e métodos com a finalidade de obter maior êxito consonante às distintas populações trabalhada pela escola, o que por sua vez reclama as necessidades de equidade e de justiça para traduzir, no universo da escolarização, algum nível de justiça distributiva com o propósito de construir "sociedades razoáveis", ou seja, pensar na diversidade sem abdicar do código da universalidade e reclamar a diferença como contraponto da igualdade ainda não cumprida (RAWLS, 2001).

Nesta direção somos levados a perspectivar as conquistas dos direitos sociais numa escala

piramidal crescente onde o conceito de dignidade humana namora constantemente com a realização de condições concretas mínimas de sobrevivência garantindo educação, trabalho, saúde, moradia, habitação, transporte, lazer, previdência e segurança como instâncias efetivadoras dos direitos sociais.

Sendo assim, os participantes dessa mesa buscaram problematizar as articulações necessárias para a garantia dos direitos sociais republicanos que ainda não se efetivaram completamente e que se apresentam como dívidas, inacabamentos, devir tendo em vista o projeto de construção da ordem democrática brasileira. (FERNANDES, 1975).

O artigo de Dermeval Saviani intitulado "VICISSITUDES E PERSPECTIVAS DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: ABORDAGEM HISTÓRICA E SITUAÇÃO ATUAL" caracteriza o significado do direito à educação como direito social proclamado e identifica as vicissitudes decorrentes do conflito entre o direito à educação e o dever de educar na história da educação brasileira. Em seguida analisa a persistência do referido conflito na situação atual e conclui apontando perspectivas de encaminhamento tendo como foco a organização do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Considerando a Educação como direito que tem se incorporado ao discurso dominante e tem progressivamente alcançado a ordenação legal, o prof. Saviani adotou como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, distinguindo a distância existente entre a proclamação de direitos e a sua efetivação. Destaca que

> "se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo Poder Público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Eis porque se impôs o entendimento de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado. E, para dar cumprimento a esse dever garantindo, em consequência, o direito à educação, os principais países se empenharam, a partir da segunda metade do século XIX, em implantar os respectivos sistemas nacionais de educação, erigidos no caminho efetivo para universalizar a escola básica (SAVIANI, 2013, p. 3)".

Saviani levanta várias questões:

1 – Como o direito à educação se pôs historicamente no Brasil?

2 – E em que grau o Estado assumiu, ao longo da história do Brasil, o dever correlato de garantir o direito de todos à educação?

3 – Como equacionar o SNE por meio da repartição das responsabilidades dos entes federativos considerando as peculiaridades e as competências específicas consolidadas e confirmadas no arcabouço jurídico do Estado brasileiro?

4 – Como construir um Sistema Nacional de Educação, entendendo-o como:

> "um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro,

> com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país [...] abrangendo 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, 5.565 sistemas municipais de ensino" (SAVIANI, 2013, p. 11)

5 – Como não invocar, na adesão ao SNE, a clausula pétrea da Constituição no que se refere a forma federativa de Estado com a consequente autonomia dos entes federados?

O artigo de Carlos Abicalil intitulado "FEDERALISMO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA OPORTUNIDADE FECUNDA" retoma uma visão do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente em relação às responsabilidades públicas na garantia do direito à educação, reflete as recentes alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 53, de 2006, e nº 59, de 2009, bem como levanta iniciativas mais relevantes em tramitação legislativa atinentes ao novo Plano Nacional de Educação e seus reflexos nas formas de colaboração específicas, envolvendo a atualização das ferramentas organizadoras, além de considerar algumas tendências em tensão na composição dessas políticas refletidas em atos oficiais e em debate público referentes às abrangências e efeitos vinculantes diversos e altamente impactantes, e a conformação de novas instâncias e colegiados de formulação, controle e pactuação setorial. Apresenta, ao final, uma relação de proposições concorrentes à conformação do Sistema Nacional de Educação, para subsidiar um debate público que avance na superação das desigualdades e responda aos objetivos da República e aos fins da educação, atualizando os horizontes nesses 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Partindo do alcance da Educação como Direito Publico Subjetivo garantido pela Const. Federal de 1988 Abicalil conclama o debate publico sobre o PNE e o SNE.

Abicalil problematizadas algumas questões:

1 – Como pensar um SNE que avance para alem da articulação interfederalista por cooperação recíproca entre os sistemas de ensino cabendo à união as normas gerais e outras traduzidas por Lei?

2 – Como respeitar a variedade de elementos em uma unidade coerente e operante?

3 – Como pensar um SNE que garanta à coesão nacional, um padrão comum, um programa curricular considerando as diferenças e desigualdades sociais, territoriais, ambientais, regionais, de sexo, de gênero, de inserção produtiva, de faixas etárias etc.?

4 – Como a expressão "sistema" tem sido empregada e quais os efeitos de suas conotações e abrangências distintas?

5 – Como pensar a indissociabilidade entre o PNE e o SNE?

6 – Como encaminhar um SNE considerando as variáveis das instancias propostas,

referencias, competências de organismos, dos recursos financeiros vinculados, prazos e providencias tendo como horizonte um modelo democrático participativo?

7 – Como implantar o SNE sem reduzir o vigor dos movimentos sociais na formulação da política pública?

8 – Como assegurar o direito à aprendizagem considerando uma qualidade de ensino socialmente referenciada?

Como valor agregado dos direitos sociais, como devir, a Constituição Brasileira de 1988 insere a Educação no patamar de direito publico e subjetivo. Consoante a esta concepção, e mobilizados pelas provocações da mesa, entendemos que a grande bandeira dos direitos sociais, incluindo neles os educacionais, é a busca por um patamar mínimo de igualdade não apenas jurídica mas efetiva. Em sendo assim, exige-se uma posição ativa do Estado no que se refere à proteção do direito subjetivo universal que é a escola publica, obrigatória, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada.

Lembramos, ainda, que o problema fundamental em relação aos direitos sociais, muita vezes, não é tanto o de justifica-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema de natureza política e não filosófica que nos coloca em situações pouco confortáveis marcadas pelos limites e possibilidades da historicidade.

Encerramos parafraseando Florestan Fernandes quando diz:

> A escola pública é obsoleta em sua organização pedagógica e está longe de satisfazer aos requisitos de um ensino democrático aberto a todas as camadas da população [...] Todavia ela representa o único patrimônio de que dispomos para atender às necessidades educacionais de amplos setores mais ou menos desprotegidos de nossas populações rurais e urbanas. Por isso, julgamos que a correção de seus defeitos e o seu reaparelhamento preenche as funções educacionais construtivas do futuro do Brasil como Nação democrática (FERNANDES, 1966, p.379)

E ainda:

> Limitamo-nos a defender ideais e princípios que deixaram de ser matéria de discussão política nos países adiantados. Tudo se passa como se o Brasil retrocedesse quase dois séculos em relação à historia contemporânea daqueles países, e como se fossemos forçados a defender, com unhas e dentes, os valores da Revolução Francesa! É uma situação que seria cômica não fossem as consequências graves que dela poderão advir. A nossa posição pessoal pesa-nos como incomoda. Apesar de socialista, somos forçados a fazer a apologia de medidas que nada tem a ver com o Socialismo e que são, sob certos aspectos retrogradas. [...] Pusemos acima de tudo certas reivindicações que são essenciais para a ordem democrática no Brasil. Essa ordem constitui um requisito para qualquer desenvolvimento tecnológico, econômico, político, social etc. – da sociedade brasileira. Ela deve ser, por conseguinte, o objetivo central de todos os que pretendam, por via ou por outra, enveredar o Brasil na senda da

civilização moderna (FERNANDES, 1966, p. 427)

Este é o tamanho do desafio que ora se apresenta no que diz respeito ao DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO.

# Bibliografia


ABICALIL, Carlos. Federalismo e Sistema Nacional de Educação: Uma oportunidade fecunda. In *IV SEB: CEDES*, Campinas: CDC Unicamp, (1-20), 22/02/2013.

BOBBIO, Norbert. *A era dos direitos*. RJ: Campus, 1991.

BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia*. 8ª. Ed., SP: Paz e Terra, 2002.

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. *Educação e Sociedade*. Vol. 26, no. 92, (777-798), Especial, Out, 2005.

DERMEVAL, Saviani. Vicissitudes e perspectivas do Direito à Educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. In *IV SEB: CEDES*, Campinas: CDC Unicamp, (1-12), 22/02/2013.

FAGNANI, Eduardo. *Analises e Propostas. Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional*. SP: Fundação Friedrich Ebert, no. 42, dezembro de 2011.

FERNANDES, Florestan. *Educação e Sociedade no Brasil*. SP: Dominus/EDUSP, 1966.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. RJ: Zahar, 1975.

MARINGONI, Gilberto. *Análises e Propostas. Desenvolvimento, planejamento e atores sociais: conceito e experiências*. SP: Fundação Friedrich Ebert, no. 36, novembro de 2009.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*. RJ: Zahar Editores, 1967.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?*. SP.: Editora Senac, 2001.

RAWLS, John. *O direito dos povos*. SP: Martins Fontes, 2001.


I DECISE/FE/UNICAMP – CEDES.

# Direito à educação: modelos de gestão e papel do estado

**Nora Krawczyk**[I]

Temos assistido a importantes mudanças de governo em vários países latino-americanos, nos quais partidos que assumiram o Executivo desde o início deste século trazem uma agenda de luta contra a pobreza e inclusão educacional e social. Naturalmente, essa nova postura expressa os limites das políticas neoliberais, que vinham sendo aplicadas até então, no que diz respeito aos problemas sociais. Mas é expressão também de que estas políticas neoliberais não conseguiram nem mesmo dar resposta às necessidades que o atual estágio do capitalismo coloca.

Sabemos que o cenário educacional da década dos anos 1990, respondeu – sob o fetiche da modernidade e da democratização – à intenção de adequação da gestão da educação pública às mudanças na regulação social instauradas por um novo estagio do capitalismo, menos humanista, mais excludente e que acentua as desigualdades. (Krawczyk, 2002).

Naquele período, observou-se na região o surgimento de uma proposta comum de reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade, na qual perdia sentido a exclusividade do Estado como provedor de políticas sociais (neste caso da educação), proposta esta que se implementou por meio de políticas de descentralização da gestão da educação e uniformização da gestão pública e privada. Desta reconfiguração resultou, entre outras coisas, a ruptura da organicidade[1] dos sistemas educacionais da região e da lógica de regulação educacional. (Krawczyk e Vieira, 2012)

Consolidou-se uma nova relação entre o Estado e a sociedade que consubstanciou a mudança do teor da participação pela co-responsabilização dos indivíduos no provimento do direito à educação e na qualidade da educação escolar. O compartilhamento de deveres foi incentivado pelos governos nacionais com a definição de mecanismos que objetivavam a autonomia das instituições e a participação dos diferentes segmentos sociais no âmbito local e, principalmente, no gerenciamento das unidades escolares.

O discurso participativo produziu alguns fenômenos comuns nos diferentes países que afetaram a dinâmica escolar, colocando as instituições em uma relação de competitividade entre elas. Produziu-se uma maior atomização das instituições escolares e, consequentemente, a ampliação da segmentação e fragmentação do sistema e das desigualdades educacionais, no lugar de um projeto educacional coletivo. (Krawczyk e Vieira, 2012)

É possível observar ao longo da década de 1990 na região o teor conservador inerente à Reforma. Tal conservadorismo se manifesta em seus resultados, pois, embora tenha ocorrido uma ampliação significativa do acesso, mantiveram-se os obstáculos que impediam sua democratização e desenvolvimento, tais como a baixa qualidade, o escasso significado social de suas aprendizagens

e a segmentação do sistema, entre outros.

Este conservadorismo manteve a lógica da formulação das políticas educacionais nestes países, segundo a qual as decisões são tomadas a partir de conciliações com apenas alguns setores da sociedade, valoriza-se o privado em detrimento do público e outorga-se à educação um poder transformador impossível de se concretizar sem outras medidas estruturais.

Com a mudança política ocorrida a partir dos anos 2000, uma das primeiras medidas tomadas pelos novos governos foi modificar a legislação educacional de seus respectivos países. Trataram de promover a inclusão, o que se fez a partir de diferentes propostas educacionais.

Em grandes linhas, essas novas legislações propõem-se a mudar o plano legal e normativo que permitiram e ancoraram a reforma educacional dos '90, recuperando certa liderança do Estado e definindo mecanismos legais para regularizar os processos de descentralização. Tendeu-se a reverter o processo de aumento das desigualdades educacionais, consequencia da fragmentação do sistema que aumentou a diferenciação no interior do serviço educativo. Ou seja, promoveu-se certa re-unificação dos sistemas educacionais.

O Brasil não mudou sua legislação, mas o Plano de Desenvolvimento Educacional acompanhou em alguns aspectos a tendência regional. No Brasil ainda que não tenha sido revista a LDB, o PED foi apresentado pelo MEC como uma política nacional e um arranjo institucional resultado de uma revisão das responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e à construção de um mínimo de qualidade educacional para o País. Adjudica-se ao governo federal o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio de assistência técnica e financeira, de vários instrumentos de avaliação e controle da ação municipal e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. (Krawczyk, 2008)

As novas leis de educação (e o PDE) buscaram uma maior presença do Estado como garantidor do direito à educação. Um esforço pela recuperação da legitimidade do Estado, destruída na década de '90 sob o argumento da ineficiência e corrupção do poder público. Recupera-se também através da legislação o valor da educação como um direito de toda a população de aceder a ela. Porém, como veremos existe uma brecha grande entre a legislação e a realidade.

# Mudanças "pero no mucho"

Nos últimos anos diferentes países da região têm implementado políticas de ampliação do universo escolar a setores sociais antes excluídos e a promoção de estratégias inovadoras para retê-los na escola, principalmente no ensino médio, e para melhorar os índices de aprendizagem.

Encontramos também movimentos indigenistas assumindo o poder executivo com propostas descolonizantes, como o caso da Bolívia, onde se implementam mudanças curriculares com orientações político-educacionais que buscam reverter a visão euro-centrista que sempre imperou em seus currículos. Estas mudanças põem ênfase na recuperação da origem e passado do povo, no

ensino da cultura indígena, das línguas indígenas para quem fala espanhol, entre outros.

Hoje parece existir consenso, não somente no Brasil, de que a escola média precisa mudar e que as políticas educacionais não acompanharam as transformações culturais, sociais, políticas e econômicas, nem têm dado respostas aos novos contingentes de jovens que estão acedendo a esse nível de ensino.

Encontramos, assim, uma tendência regional (e internacional) de estratégias inovadoras para a criação de alternativas às práticas escolares tradicionais pensadas para promover a inclusão escolar e melhorar as condições de ensino para os novos contingentes de alunos. Um estudo recente (Jacinto; Terigi, 2007) verifica que, na maioria dos casos, são projetos centrados no absentismo dos alunos, na diferença idade-série, na reformulação dos tempos escolares, na convivência institucional, na compensação das aprendizagens, na reformulação do material didático e na formação para o trabalho.

Todavia, não se têm conseguido, após quase duas décadas, acolher a toda a demanda reprimida, nem assegurar a permanência dos alunos nas unidades escolares, nem o êxito do aprendizado e muito menos levar à democratização do conhecimento.

Por exemplo, o ensino médio no Brasil tem progressivamente aumentado sua matricula, a partir de 1990. Isto se deve não somente à demanda reprimida, mas também, entre outros motivos, à correção do fluxo do ensino fundamental. Porém, altos índices de abandono e reprovação ainda persistem e as características demográficas que vêm apresentando o processo de expansão do ensino médio expressam a continuidade da reprodução das desigualdades regionais, de sexo e de raça.

Isto demonstra que as politicas de expansão do acesso ao ensino médio, que acompanharam o crescimento da oferta de vagas, não têm produzido uma ruptura com a dinâmica socioeconômica e politica do País[2]. E que, portanto, não constituiu ainda uma oferta democrática das oportunidades de acesso à educação pública.

Os altos índices de jovens fora da escola ou dos que a abandonam, nos induz a pensar numa crise de legitimidade da escola, que resulta não apenas da crise econômica ou do declínio da utilidade social dos diplomas, mas também da falta de outras motivações para os alunos continuarem seus estudos no ensino médio.

Numa analise mais qualitativa da situação da educaçãono Brasil, podemos afirmar que estamos em meio a um processo progressivo de inclusão educacional, pela quase universalização do ensino fundamental, pelo crescimento sistemático do ensino médio e pela inclusão do ensino médio no âmbito da educação básica, gratuita e progressivamente obrigatória. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 1996) não somente garante o avanço da universalização do ensino médio, mas também obriga o Estado a garantir a oferta deste nível de ensino e às famílias a responsabilidade pela permanência na escola.

Simultaneamente podemos falar também de um **processo regressivo** pela intensificação de

situações que reforçam a desigualdade de oportunidades da sociedade brasileira. Refiro-me à intensificação da segmentação horizontal e vertical do sistema educacional através de mecanismos cada vez mais sutis de diferenciação socioeducativa.

Existem múltiplas evidências do processo de segmentação escolar horizontal, inclusive no setor público, por meio da seleção oculta que se manifesta na concentração espacial por classe social ou etnia dos alunos, nas instituições e/ou nas turmas. Mas existe outro fenômeno, menos estudado no contexto brasileiro, que é induzido, principalmente, pelas mudanças na gestão educacional.

O principio de gestão pública, que sustenta a melhoria da qualidade do ensino por meio da avaliação institucional e do protagonismo da escola e das famílias começou a orientar as politicas educacionais no final do século passado e não mudou com as trocas de gestão governamental e orientação politica.

Essas politicas produzem, entre outros fenômenos, a diferenciação e a competitividade entre as unidades escolares. Uma pesquisa realizada em escolas municipais do Rio de Janeiro mostra que, nos últimos anos, têm-se acirrado a competição, por parte dos alunos, para frequentar determinadas escolas públicas com maior prestígio, ainda que não estejam no topo dos rankings. Há, também, entre estas, uma disputa pelos alunos por meio de procedimentos não explícitos de reserva de vagas e/ou de rejeição de alunos, o que se consubstancia num determinado "clima escolar" (Costa; Koslinski, 2011). E, como é de se imaginar, existe também aquelas unidades escolares para as quais vão os alunos rejeitados das outras instituições.

O aumento significativo dos alunos que concluem o ensino fundamental e ingressam no ensino médio diminuiu a segmentação vertical entre esses dois níveis de ensino. Ao mesmo tempo, produziram-se novos mecanismos de diferenciação socioeducativa, isto é, novas configurações da segmentação vertical: desvalorização dos diplomas de níveis cada vez mais altos no sistema educacional e a maior estratificação nas qualificações requeridas no mercado de trabalho.

Conforme Sorj (2005), quando se pergunta que tempos são estes, a resposta revela um paradoxo. Ele afirma que "vivemos em sociedades cada vez mais democráticas, nas quais os valores igualitários se aprofundam ao mesmo tempo em que avança a desigualdade social". (p.13, tradução minha).

Outros processos de desqualificação da escola pública também estão cada vez mais presentes em alguns estados brasileiros. Nos últimos anos começam a surgir ações de organismos não governamentais, com diferentes nomes[3], que tendem a 'resgatar' os bons alunos pobres (os talentosos) da influência de uma escola pública ruim e de um contexto cultural e social desfavorável para a aprendizagem.

São selecionados estudantes com muito bom desempenho escolar no ensino fundamental e provenientes de famílias de baixa renda. Participam de cursos preparatórios para prepará-los para os novos desafios acadêmicos e recebem suporte com acompanhamento da nova rotina de estudos, material didático, uniforme, transporte, etc. e uma bolsa de estudos em escolas particulares.

Mesmo sem entrar no mérito do significado que pode ter para a criança ou jovem ser afastado de seu contexto social e inserido numa situação totalmente alheia à sua realidade concreta, é preciso considerar que este tipo de ação, que ano a ano vem sendo expandida, pode resultar, sem querer exagerar, num atentado contra a escola pública e, portanto contra o direito à educação. É uma ação filantrópica, que além de ser discriminatória e promover a competição entre os colegas, **esvazia o sentido democrático da escola pública**, estigmatizando-a como espaço de pouco aprendizagem e onde o potencial dos alunos talentosos acaba sendo desaproveitado.

O esforço deixa de estar em tornar a escola pública universalista, tanto em conhecimento quanto em abrangência, e passa a estar em outro lugar: identificar aquelas crianças e jovens com um alto potencial para o País.

Se a educação é encarada como um bem de consumo (sociedade) ou uma prestação de um serviço (Estado e organizações privadas) é difícil imaginá-la compatível como um direito de todos e para toda a vida.

Frente a esse quadro, é importante compreender as especificidades nacionais, principalmente à luz de suas características sócio-política e econômica, do desenvolvimento educacional e das lutas sociais por educação. Só assim poderemos diferenciar as distintas concepções de "direito à educação" hoje tão presentes na América Latina (e não só no discurso oficial), entendendo seu conteúdo implícito. Trata-se, entre outros aspectos, de discernir o envolvimento do Estado e como se dá a presença e influência dos demais atores sociais nesse processo.

# Referencias bibliográficas


COSTA, Marcio da e KOSLINSKI, Mariane Campelo Quase-mercado oculto: disputa por escolas "comuns" no Rio de Janeiro. *Revista Cadernos de Pesquisa*, v.41, 142, janeiro/abril 2011, São Paulo: Cortez editora e Fundação Carlos Chagas.

JACINTO, Claudia; TERIGI, Flavia. *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?* Buenos Aires: Editorial Santillana – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-Unesco, 2007.

KRAWCZYK, Nora: Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: Rosar, M. de F. Rosar e Andrade Oliveira, D. (orgs.) *Tendências Contemporâneas da Administração e Gestão Educacional*. Belo horizonte: Autêntica 2002.

KRAWCZYK Nora. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Caderno de Pesquisa*, n. 135, out. 2008.

KRAWCZYK, Nora.; VIEIRA, Lúcia Vieira. *Uma perspectiva histórico-sociológica da Reforma Educacional na América Latina nos anos 1990*. Brasília: Liberlivro, 2012.

SORJ, Bernardo: *La democracia inesperada*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

VIÑAO, Antonio: *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Madri: Edições Morata, 2006.

I FE/Unicamp.

1 Entendemos por organicidade a expressão da dinâmica pela qual se processam as relações de poder na organização e gestão do sistema educacional e da unidade escolar. Este conceito carrega consigo a historicidade das formas como foram se concretizando, na esfera pública, os interesses dos diferentes grupos sociais.

2 Viñao (2006), ao analisar as mudanças na estrutura e na organização dos sistemas educacionais nacionais na Europa a partir do século XIX, mostra que a formação dos sistemas educacionais nacionais europeus implicou um duplo processo de articulação interna e segmentação: com critérios uniformes, mas, ao mesmo tempo, diferenciada e hierarquizada internamente, com planos de estudo e alunado diferenciado.

3 Programa de jovens talentos, programa Bom aluno, incubadora de talentos, entre outros.

# A política curricular e o discurso da territorialidade: implicações no ordenamento de territórios educacionais

**Rosângela Tenório de Carvalho**[I]

## Introdução

Na novela gráfica Nova York, Will Eisner baseado em observações de "frestas do chão" em ruas de grandes cidades levanta as questões:

> Será que existe uma cidade sem paredes para abrigar a sua alma, ou abafar os seus gritos e coreografar a dança da sua vida? Se as paredes existem para proteger e excluir, elas também não contêm e aprisionam? Serviriam elas, então para amar ou para odiar? Afinal, as paredes não são feitas pela natureza (EISNER, 2009, p.125).

O enunciado de Eisner sobre as paredes acena para se olhar processos sociais de domínio do espaço e nele as praticas sociais e culturais como as paredes a materializar o território. Esse enunciado converge com a visão de território defendida por Raffestin, (1993) como um espaço "onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a prisão original; o território é a prisão que os homens constroem para si" (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Converge também com o sentido foucaultiano de território "uma noção geográfica, mas, antes de tudo, uma noção jurídico-política (CASTRO, 2009, p.. 414).

Espaço, território, territorialidade, territorializar, desterritorializar, reterritorialização, ordenamento territorial conceitualizações associadas à geografia à demografia, à economia. Produzem sentidos numa época em que se vive do espaço, da simultaneidade, da justaposição, do próximo e do longínquo, do lado a lado, do disperso, da experiência que se assemelha a uma rede que vai ligando pontos e se intersecta com a sua própria meada, como diz Foucault (2001).

O espaço visto historicamente em suas dicotomias entre lugares sagrados e lugares profanos, lugares protegidos e lugares expostos, lugares urbanos e lugares rurais ou nas teorias cosmológicas, lugares supracelestiais e lugares terrestres. Na demografia, na modernidade, mantêm os binarismos pela presença oculta do sagrado: espaço público e espaço privado; espaço familiar e espaço social; espaço cultural e espaço útil; espaço de lazer e espaço de trabalho (FOUCAULT, 2001). Espaço utopias e espaço heterotipias. Utopias como "lugares sem um lugar real" e heterotipias, entendido como espaços reais, contra-lugares, "espécies de utopias realizadas nas quais todos os outros lugares reais dessa dada cultura podem ser encontrados, e nas quais são, simultaneamente, representados, contestados e invertidos" e experiências mistas tal como imagens refletidas no espelho é ao mesmo tempo utopia e heterotipia (FOUCAULT, 2001, p.3).

Identificamos os espaços heterotipias, com espaços reterritorializados pelas populações indígenas, pelos assentados ou os territórios do ser colonizado daqueles "que se encontram em terras ermas de impérios e exemplifica esses territórios como as favelas do Rio de Janeiro, a Villa miséria de Buenos Aires, as comunidades pobres do Bronx em Nova Iorque" (TORRES, p. 2008, 89-90).

Raffestin traduz a territorialidade em sua dimensão relacional como reflexo da "multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral" (RAFFESTIN, 1993, p.158). Está implicada com alteridade, com relações entre os grupos humanos, portanto, expressa uma relação ética.

Entendemos com Gilles Deleuze e Félix Guattari que "territorializar' significa codificar, submetendo a regras e controles, setores ou elementos da vida social, como, por exemplo, a família, o trabalho, o corpo"; e "desterritorialização, significa descodificação ou afrouxamento de regras e controles tradicionais no contexto do capitalismo, seguido por um processo de reterritorialização, isto é, de instituição de novos e renovados controles e regras (SILVA, 2000, p.39).

O autor a seguir chama a atenção para uma visão ampla de território e para a necessidade territorial mais ampla:

> Pode estender-se desde um nível mais físico ou biológico (como seres com necessidades básicas como água, ar, abrigo para repousar) até um nível mais imaterial ou simbólico (seres dotados do poder da representação e da imaginação e que a todo instante re-significam o seu meio e se expressam por ele), incluindo todas as distinções de classe socioeconômica, gênero, grupo etário, etnia, religião, língua etc (HAESBAERT, 2005, p.20).

Nesse sentido, a política de ordenamento territorial deve considerar essas dimensões da territorialidade. A territorialidade como um discurso que não só nomeia novas práticas sociais e culturais relativas ao território e aos seus viventes, mas, principalmente produz uma espacialidade como localidade, como demografia, e como subjetividades.

No discurso educacional, essa dimensão espacial aparece associada à cultura e explicitada nos conceitos territorialidade e ordenamento territorial. Tal interesse se justifica pelo poder explicativo que o discurso da territorialidade conquistou para responder aos desafios das desigualdades entre escolas de centro e de periferia, escolas urbanas e rurais e das desigualdades produzidas em função da sociodiversidade das populações.

Esses desafios no campo educacional têm sido objeto de estudos nos quais o discurso da territorialidade tem sido problematizado nos aspectos relacionados: a migração e currículo intercultural (CARVALHO, 2004; GONÇALVES, *et al,* 2005); a educação indigena e curriculo intercultural (BARBALHO, 2011) a formação de professores indígenas (AGUIRELA URQUIZA, NASCIMENTO, 2010; BARBALHO, 2012); ao protagonismo na educação do campo (HAGE; OLIVEIRA, 2011); a territórios locais e territórios curriculares regionais (PACHECO, 2000); e ao currículo relacionado a desterritorialização (PARASKEVA, 2006).

Esses estudos sustentados em diferentes campos disciplinares e pós-disciplinares indicam que a tradução do discurso da territorialidade de outros campos para o campo curricular é feita no momento em que a territorialidade, se individualiza como uma formação discursiva. A territorialidade emerge, portanto, nas políticas públicas educacionais, em particular nos textos de políticas públicas curriculares como um discurso.

As políticas públicas curriculares, campos de luta no contexto das dimensões do conhecimento e da identidade refletem o que Oliveira (2006, p.7) nomeia de "processos políticos sociais complexos" ao referir-se a políticas educacionais. Processos permeados por relações de poder entre grupos culturais e as administrações produzem resultados provisórios da disputa sobre "o verdadeiro" no campo do currículo.

O discurso da territorialidade na política curricular reflete a disputa entre diferentes racionalidades sobre os sentidos e significados sobre territorialidade. Nosso argumento é que esse discurso traduz, por um lado, a luta pela preservação de identidades de tradição local por meio de práticas sociais de reterritorialização, como estratégia de resistência à "fragmentação de códigos culturais" na pós-modernidade e aos fluxos culturais na produção de identidades partilhadas (HALL, 1992); por outro lado, a luta dos administradores pelo desenvolvimento econômico, social e cultural com o ordenamento territorial. Nas duas perspectivas, significa incluir a etnicidade e o comunitarismo o que confere à política curricular relevância social e política.

Ao discutirem as políticas públicas curriculares, Lopes e Macedo (2006) alinham ao enfoque desenvolvido por Stephen Ball a respeito da existência de um ciclo contínuo de política que se expressaria em três contextos articulados: o contexto de influência – o qual, em relação às definições políticas, se refere às disputas entre os grupos que influenciam a definição das finalidades sociais da educação e do que seja ser educado; o contexto da produção de textos – que se refere ao poder que o "poder central" tem na formulação de textos voltados para o direcionamento das ações na prática, e que mantém uma associação com o primeiro contexto; e o contexto da prática – espaço amplo e plural onde os textos do "poder central" são reestruturados e reinterpretados.

Com foco no contexto da produção de textos e com as noções de discurso e regras do discurso desenvolvidas por Foucault sobre discurso e regras do discurso (1967, 1995) operamos para explorar o tema da territorialidade tendo como referência os resultados da pesquisa "Avaliação do plano de ações articuladas (PAR) no contexto do plano de metas compromisso todos pela educação" (2008-2011). O *corpus* principal de análise, os enunciados do Plano Nacional de Educação (2000-2011) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), foi ampliado com enunciados da Conferência Nacional da Educação (2010), Plano Nacional de Educação (2011-2922) e, de Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Indígena (2012), Educação Básica do Campo (2001) e Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (2004).

As regras do discurso como uma combinação de elementos discursivos e não discursivos funcionam como mecanismos de controle do que pode ou não ser dito, são condições de emergência

e de agenciamento dos diferentes elementos (objetos, modalidades de enunciação e afiliações teóricas) que definem a identidade de uma formação discursiva (FOUCAULT, 1995).

Nessa perspectiva, interessou-nos como modelo de análise o cenário de emergência do discurso, objetos, modalidades enunciativas e afiliações teóricas para dar conta das regras do discurso da territorialidade na política curricular no Brasil nos últimos anos.

## Cenário do discurso: mobilidade e redes sociais e culturais para reterritorialização

O discurso da territorialidade na política curricular está imbricado no cenário da globalização. Transformações no mundo do trabalho, intensificação de conflitos internos em diversos países, violência urbana, e a sociedade do conhecimento têm produzido mais mobilidade das populações e intensificado o processo de imigração interna e externa nos diversos países. Trabalhadores/as de diversos países circulam pelos centros urbanos à procura de inserção no mundo do trabalho, melhor qualidade de vida, segurança e também um lugar que lhes permita viver as suas cidadanias multiculturais.

> Hoje, a mobilidade se tornou praticamente uma regra. O movimento se sobrepõe ao repouso. A circulação é mais criadora que a produção. Os homens mudam de lugar, como turistas ou como imigrantes (SANTOS, 1999, p. 262).

A chegada dos "pobres na cidade" aumenta e enriquece a diversidade socioespacial. Essa diversidade é bem visível nas grandes cidades brasileiras nos bairros, nas favelas, nos morros e lugares diversos que dizem das diferenças sociais e das exclusões culturais, mas, também, das vias de subjetividades plurais. Por outro lado, os processos de interação social e cultural produzem formas híbridas de ser e de viver. "Para os migrantes a memória é inútil. Trazem consigo todo um cabedal de lembranças e experiências criado em função de outro meio, e que de pouco lhe serve para a luta cotidiana" (SANTOS, 1999, p. 259), diz o autor. Fala da necessidade dos migrantes em compreender a cidade, de criação de uma terceira via de entendimento. Nesse embate entre o tempo da ação e o tempo da memória os migrantes são levados a esquecer do passado, a rotina, "cabe-lhe o privilégio de não utilizar de maneira pragmática e passiva o prático – inerte (vindo de outros lugares) de que são portadores" (*idem*). É um processo de reterritorialização.

Nesse processo, as culturas locais têm grande valia para os imigrantes, pois os expatriados transportam consigo as suas próprias culturas locais e "fazem tudo para transportar consigo aspectos reconfortantes de sua cultura e limitar os perigos provenientes dos encontros interculturais" (FATHERSTONE, 2001, p. 98).

Migrantes, expatriados passam a ter sentimentos como "*au-delá*" termo que remete a "uma tenebrosa sensação de sobrevivência, de viver nas fronteiras do 'presente', para as quais não parece haver nome próprio além do atual e controvertido deslizamento do prefixo pós, pós-modernismo, pós-colonialismo, pós-feminismo..." (BHABHA, 2001, p. 19).

No caso do Brasil, nas grandes cidades, fruto inclusive do complexo processo migratório, há mais visibilidade dos novos atores – como os sem-terra, os sem-teto, os favelados, os desempregados, os turistas, os refugiados, os afrodescendentes, os povos indígenas, os homossexuais. Essas formas de inserção da população em centros urbanos têm forte impacto em suas identidades sociais e culturais. As imigrações transformam as cidades em lugares de expressão e problematização da diferença e do diálogo cultural (CARVALHO, 2010).

Observa-se como no Brasil a complexidade desse cenário de mudanças e de mobilidade faz emergir práticas sociais de sobrevivência desses fronteiriços em áreas rurais ou urbanas. Dessas práticas, no campo da economia e da política destacamos as redes de economia solidária e as redes dos movimentos sociais culturais como processos alternativos de reterritorialização.

Essas redes de economia solidária emergem nas últimas décadas no Brasil a partir dos embates da sociedade civil diante da crise e ao desemprego estrutural entre os anos 1980-1990 e vem se consolidando em políticas publicas nos anos recentes, inclusive como objeto da política curricular.

No campo das lutas culturais desde os anos 1990, os movimentos sociais no Brasil têm desenvolvido formas de articulação política. Entram em cena as redes e centrais representantes de grupos, movimentos sociais, apoiadas fundamentalmente no discurso da democracia e da pluralidade cultural. Se a "luta de classes" foi a grande referência das lutas sociais do século XX, no final deste mesmo século e início do XXI conjugam-se lutas culturais as lutas de classe.

Tal como ocorre com a economia solidária, acolhe-se às perspectivas de organização em rede, apropriam-se dos artefatos sociais e culturais advindos das redes de comunicação e informatização. A forma de organização política em redes pode ser identificada como um novo lugar de objetos de saber/pode/ser. Essas redes têm tido um papel relevante no fortalecimento das lutas nos centros urbanos e rurais em prol da organização política, social e cultural. Nos últimos anos, têm exercido estratégias de regulação das políticas púbicas em geral e da política educacional em particular para inclusão de suas demandas culturais. Podem ser vistos, assim como lugares de enunciação de acontecimentos singulares/plurais que emergem das lutas políticas e culturais e que atuam como positividades para a emergência de discursos como o discurso da territorialidade e das práticas sociais de reterritorialização.

# Objetos de saber – territorialidade etnoeducacional e ordenamento territorial

Uma formação discursiva depende na sua estrutura da atribuição de objetos de saber. Esses objetos de conhecimento estão implicados em um campo de emergência, nas instâncias de delimitação e nas grades de especificação. Esses objetos têm uma gramática singular que remete a enunciados de diferentes campos discursivos sobre a territorialidade, em grande parte associada ao reconhecimento dos territórios simbólicos e do Outro em sua alteridade. Essa gramática é construída a partir de procedimentos de seleção de objetos e pela ressignificação no sentido da "pedagogização" do espaço em relação à alteridade e aos pilares da política educacional,

ordenamento territorial, regime de colaboração, federalismo como mostra o quadro 1.

**Quadro 1 – Objetos de saber da territorialidade**

| Enunciadores | Objetos de saber |
|---|---|
| Educação Indígena | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, centralidade do território para o bem viver, comunidades indígenas, projeto societário, manutenção e preservação de territórios; laços de pertencimento identitário; sociodiversidade de grupos comunitários, protagonismo indígena, sustentabilidade de territórios, gestão autônoma de territórios, interculturalidade, bilinguismo, multilinguismo, especificidade, organização comunitária |
| Educação do Campo | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, território urbano, território rural |
| Educação Quilombola | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, etnodesenvolvimento, sustentabilidade socioambiental, sustentabilidade cultural, protagonismo do movimento quilombola, protagonismo do movimento negro, diáspora, remanescentes de quilombos, territórios negros urbanos e rurais, Estudos Afro-Brasileiros, bibliografia afro-brasileira, mapas da diáspora, fotografias de territórios negros urbanos e rurais, obras de arte afro-brasileira e africana. |
| Plano Nacional de Educação (2000-2011) | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, comunidades indígenas, especificidades culturais, identidade, realidade sociocultural e histórica, interculturalidade, bilinguismo, educação escolar diferenciada, sobrevivência étnica, habitantes originais do território, regime de colaboração |
| Plano Nacional de Educação (2012-2022) | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, educação escolar indígena, regime de colaboração específico, territórios étnico-educacionais, especificidades socioculturais e linguísticas. |
| PDE | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, clivagens culturais, oportunidades educacionais territorialmente demarcadas, centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. |
| CONAE | Territórios etnoeducacionais, ordenamento territorial, sociedade sustentável, fortalecimento comunitário, territórios indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais, ordenamento territorial, especificidade da educação quilombola, legislação específica, movimento negro quilombola, preservação de manifestações culturais, sustentabilidade, território tradicional. |

Fonte: Dados da pesquisa

Nos enunciados das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Indígena, os enunciados têm como foco a organização em territórios etnoeducacionais com vistas à construção do protagonismo indígena e da sustentabilidade de seus territórios (BRASIL, 2012, p.6). Registra-se a construção de alternativas de gestão autônoma dos seus territórios, de sustentabilidade econômica, de segurança alimentar, de educação, de saúde e de atendimento às mais diversas necessidades cotidianas (BRASIL, 2012, p.7) relacionadas com os modos de bem viver dos grupos étnicos em seus territórios. Essa prática de gestão autônoma está alicerçada nos princípios da interculturalidade, do bilingüismo e do multilinguismo. Especificidade, organização comunitária e territorialidade com continuidade sociocultural dos grupos indígenas em seus territórios, em benefício do desenvolvimento de estratégias que viabilizem os seus projetos de bem viver (BRASIL, 2012, p.7).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Básica do Campo problematizam o pensamento que interpreta o firmar-se do campo exclusivamente a partir da cidade, considerando urbano o território no qual a cidade está fisicamente assentada e rural o que se apreende fora deste limite. No bojo desse pensamento, os camponeses são apreendidos, antes de tudo, como os executores da parte rural da economia urbana, sem autonomia e projeto próprio, negando-se a sua condição de sujeito individual ou coletivo autônomo (BRASIL, 2001, p.18).

As questões relacionadas ao território, alteridade e identidade são singulares no âmbito das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Território e diáspora apresentados como conteúdos de registros de historias ainda não contados. São novos objetos de saber para o currículo nacional: remanescentes de quilombos, comunidades e territórios negros urbanos e rurais (BRASIL, 2004, p.23).

O Plano Nacional de Educação dos anos 2000-2010 defende as comunidades indígenas em suas lutas pela garantia de seus territórios e por formas menos violentas de relacionamento entre essas populações e outros segmentos da sociedade nacional. Destaca o novo papel da escola entre os grupos indígenas – meio para assegurar o acesso a conhecimentos gerais sem precisar negar as especificidades culturais e a identidade daqueles grupos.

O enlace entre educação e ordenação territorial é defendido no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação como "essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia a e pela história, se estabelecem e se reproduzem". Pressupõe que "toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior".

O discurso da territorialidade no texto do Plano Nacional de Educação 2011-2020 traz como enfoque a educação escolar indígena a ser implementada por meio de regime de colaboração específico que considere os territórios étnico-educacionais; anuncia também a organização de estratégias que levem em conta as especificidades socioculturais e lingüísticas de cada

comunidade, promovendo a consulta prévia e informada a essas comunidades.

A Conferência Nacional da Educação (CONAE/2010) traz em seu texto final uma gramática especifica em relação ao discurso da territorialidade. Associa à implementação dos territórios etnoeducacionais como modelo de gestão democrática, tendo sua referência "a territorialidade dos povos indígenas e os diagnósticos sobre seus interesses e necessidades educacionais" (CONAE, 2010, p. 141). Nessa conferência, a visão de ordenamento territorial refere-se a todos os níveis e modalidades de ensino (CONAE, 2010, p.112), contudo com ênfase para especificidade da educação quilombola. Defende-se a "elaboração de uma legislação específica para a educação quilombola, com a participação do movimento negro quilombola, assegurando o direito à preservação de suas manifestações culturais e à sustentabilidade de seu território tradicional (CONAE, 2010, p.131).

Os objetos de saber como constructos singulares do discurso da territorialidade na política curricular e funcionam como uma regra para existência dessa formação discursiva. Não há um discurso que não tenha seus objetos de saber poder ser embora não exclusivos dessa formação, ao contrário como já indicamos objetos de saber poder ser de outros campos discursivos. Esses objetos indicam alteridades plurais ou singulares e constituem-se sob a regra de atribuição em objetos de saber nos seus aspectos de seleção e de ressignificação. Aspectos que podem ser melhor entendidos se consideramos as relações entre as instâncias de delimitação dos mesmos e as grades de especificação que os caracterizam (FOUCAULT, 1995) questões sintetizadas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Campo de emergência e grade de especificação do discurso da territorialidade**

| Formação discursiva | Instância de Delimitação | Grade de especificação |
|---|---|---|
| Territorialidade | Geografia<br>Psicologia social<br>Antropologia<br>Psicologia<br>Sociologia<br>Pedagogia | Corpo<br>Linguagem<br>Vida social<br>Classe social<br>Religiosidade<br>Trabalho |

Fonte: Dados da pesquisa

No caso dos objetos de saber do discurso da territorialidade estes foram delimitados dentro do campo discursivo das Ciências Humanas, em particular nos discursos da geografia, da psicologia social, da antropologia, da psicologia e da sociologia e nos anos recentes no discurso pedagógico. Neste último, a delimitação ocorre nos anos 1990, na política curricular sendo formatado na perspectiva do discurso de política educacional em sua expressão macro e micro.

No que se refere às *grades de especificação*, ou seja, aos sistemas segundo os quais são classificadas as relações com o território a partir dos 1990, podemos destacar: o corpo como

expressão da etnia, da raça, da região, da sexualidade, da idade; a linguagem como expressão das competências; a vida social e cultural dos indivíduos, expressão de classe social, religiosidade, trabalho e como fundamento das formas singulares e plurais de ser social e cultural.

## Modalidades de enunciação: normatização e regulação do discurso da territorialidade

Uma formação discursiva carece de uma materialidade discursiva que dê conta da distribuição dos modos de enunciação do discurso. Essa materialidade é dada pelo lugar institucional de enunciação; *status* de quem enuncia/ sujeito do discurso em sua função autor o lugar institucional de onde se obtém o discurso. Nesse sentido, dizemos que as regras de distribuição dos modos de enunciação do discurso da territorialidade na política curricular no Brasil (legislação, agendas educativas, projetos curriculares, cartilhas, panfletos, manifestos, relatórios, sistematização de experiências, dentre outros) referem-se às relações de poder saber ser, tal como indicamos no Quadro 3.

**Quadro 3 – Modalidade de enunciação**

| Lugar de enunciação | Status institucional de quem enuncia / sujeito em sua função autor | Lugar institucional onde se obtém o discurso | Materialidade |
|---|---|---|---|
| Conselho Nacional de Educação | Funções normativas e deliberativas | Movimentos sociais<br>Sociedades científicas e sindicais | Legislação, manifestos, relatórios, sistematização de experiências |
| Ministério da Educação | Coordenação da política nacional de educação<br>Função supletiva<br>Normalização<br>Disciplinar<br>Regulação e controle da política educacional<br>Recontextualizadora<br>Avaliar | Nos movimentos sociais<br>Nas academias<br>Nas sociedades científicas<br>Nos organismos internacionais de educação e de financiamento da educação | Agendas educativas projetos curriculares, cartilhas. |

Fonte: Dados da pesquisa

O Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) são enunciadores privilegiados pelo papel que desempenham na rede social discursiva da educação: normatização e regulação. Organismos de responsabilidade constitucional, social e política na definição de políticas públicas para os diversos segmentos educacionais do país sob a óptica da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), e do Plano Nacional de Educação (PNE).

O MEC tem como função coordenar e acompanhar a política educacional; como função supletiva o financiamento da educação básica, o planejamento e execução de programas de formação contínua para professores/as, a elaborar de parâmetros curriculares, avaliar o ensino superior, a educação básica, responsabilizar-se pelo Censo Escolar, dentre outras ações (CARVALHO, 2012). E uma função disciplinadora e normalizadora de saberes, que se dá pelo controle, pela centralização e pelo poder de circulação, redistribuição e recontextualização dos seus discursos. Exerce uma complexa articulação discursiva para implementar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e para atender às reivindicação educacionais das diversas organizações da área, provenientes dos movimentos sociais populares e, ao mesmo tempo, atender a compromissos firmados com agendas educativas internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e/ou com os setores da área econômica, em função do papel que a educação é chamada a exercer no projeto de desenvolvimento econômico do país.

Com atribuições normativas e deliberativas, o Conselho Nacional de Educação (CNE) exerce a sua função de negociação com diferentes forças da sociedade, entre as quais destacamos: as audiências públicas; as teleconferências; a prática de solicitação de pareceres (www.mec.gov.br). A forma de exercício sua função enunciativa confere a este organismo o estatuto do discurso negociado e compartilhado e faz dela uma instância de negociação discursiva importante dentro do Ministério da Educação nos últimos anos, no contexto do debate de um pacto federativo.

O *status* do enunciado está relacionado ao lugar institucional onde se vai buscar o enunciado em sua gramática especifica ao discurso da territorialidade: campos disciplinares, centros de pesquisa, agências internacionais, organismos estatais, associações científicas, escolas, universidades, organizações não governamentais e sindicatos.

Não há, portanto, uma função unificante nas modalidades de enunciação da territorialidade na política curricular, mas sim uma diversidade de *status,* de lugares institucionais, de diferentes posições do sujeito. São das relações estabelecidas nessa dispersão que se constituem as regras das modalidades de enunciação.

## Rede discursiva – bem viver, sociodiversidade e educação republicana

A moldura no entorno do discurso da territorialidade na política curricular está desenhada por campos teóricos que também atuam como regras que incidem nesse discurso, podendo dar-lhe os "verdadeiros" caminhos a seguir. Essa afiliação no contexto de uma formação discursiva não tem uma unidade teórica. Identificamos objetos de saber formados pelas mesmas regras do discurso, mas que são incompatíveis em relação às teorias que vem sendo construídas no âmbito do discurso da territorialidade. Observamos no Quadro 4 essas afiliações.

**Quadro 4 – Afiliações teóricas – rede discursiva**

| Enunciados reitores | Constelação discursiva | Coexistência discursiva | Procedimentos de intervenção |
|---|---|---|---|
| Bem Viver<br>Sociodiversidade<br>Educação Republicana | Demografia<br>Jurídico-político<br>Economia | Pós-colonialista,<br>Sustentabilidade<br>Interculturalidade<br>Multiculturalidade | Regime de colaboração<br>Processos formativos<br>Centralidade do território<br>Unidade do Sistema Nacional de Educação |

Fonte: Dados da pesquisa

Podemos dizer que os enunciados reitores da formação discursiva da territorialidade na política curricular, são: Bem Viver, Sociodiversidade e, Educação Republicana.

A proposição do Bem Viver teve suas primeiras formulações nas novas constituições de Equador (aprovada em 2008) e Bolívia (2009) como resultado das novas condições políticas, da presença de movimentos sociais ativos e do crescente protagonismo indígena. Na nova Constituição equatoriana aparece como "direitos do *Bem-Viver*", e expressa um conjunto de direitos, que por sua vez estão num mesmo plano hierárquico dos outros conjuntos de direitos reconhecidos pela Constituição (os referidos às pessoas e grupos de atendimento prioritário, comunidades, povos e nacionalidades, participação, liberdade, Natureza e proteção). Na Constituição boliviana o bem viver apresentado como "*Viver Bem"* aparece na seção dedicada às bases fundamentais do Estado, onde se fala dos princípios, valores e fins do Estado (artigo 8). Ali se diz que o Estado "assume e promove como princípios ético-morais da sociedade plural oferece a idéia do *Viver Bem* a partir de vários povos indígenas e todas as idéias estão no mesmo plano hierárquico (GUDYNAS, 2011).

A sociodiversidade vem se consolidado como um enunciado no âmbito da educação indígena como um fator que diferencia as populações indígenas dos demais grupos humanos. a diversidade sociocultural dos povos indígenas "alimenta o orgulho de pertencer a uma cultura própria e de ser brasileiro originário (LUCIANO-BANIWA, 2006, p. 46).

Quanto à referência à Educação Republicana, a qual o MEC se refere no texto do PDE, está adequado (o quê?) ao campo educacional, um campo essencialmente relacionado à ética tomada no sentido de possibilidades de construção de relações sociais e culturais justas, envolvidas com

ações de formação das novas gerações. Por outro lado, vale dizer que essa perspectiva se dá em contraponto a um tipo de sociedade de corte imediatista, na qual o presente e o privado funcionam como uma maior interpelação aos sujeitos sociais.

Em relação a economia da constelação discursiva observar-se o papel do discurso da territorialidade na política curricular em sua relação com discursos que lhe são contemporâneos a exemplo dos discursos sobre a territorialidade no domínio demográfico, domínio jurídico político, no domínio econômico. Entende-se que o discurso educacional se apropria de outros discursos, mas que exerce, também com um papel de complementaridade dos mesmos. Ao complementar ao discurso político no sentido na função de realização junto aos indivíduos dos pressupostos daquele discurso.

Quanto às formas de coexistência discursiva, referimo-nos aos enunciados já formulados e que são repetidos no discurso da territorialidade a partir dos anos 1990. São exemplos os enunciados no âmbito do discurso educacional pós-colonialista, os enunciados dos estudos sobre sustentabilidade, interculturalidade, meio ambiente, etnociência, etnomatemática enunciados que retomam e ressignificam saberes já identificados no campo da antropologia, da psicologia social, da sociologia da cultura, dos estudos indígenas e dos estudos de raça, estudos das diferentes nações indígenas e de grupos de trabalhadores em suas culturas específicas.

Quanto aos procedimentos de intervenção que podem ser aplicados aos enunciados, destacamos as técnicas específicas que garantem tanto a disseminação dos conceitos como a sua delimitação. No discurso da territorialidade na política curricular, essas técnicas estão expressas nas diferentes formas de reescrita dos textos produzidos em Conferências Nacionais de Educação, no Plano Nacional de Educação, em conferências internacionais promovidas pela Unesco; as reescritas da política curricular nacional em projetos curriculares, regionais, planejamentos curriculares, textos didáticos, textos acadêmicos. Textos que aproxima enunciados locais e globais que se beneficiam das ferramentas das tecnologias de comunicação e tecnologias de informação em seus lugares de transmissão de enunciados, assegurados especialmente pela *Internet*. Essas formas de transmissão, reescrita, vão definindo e redefinindo as redes conceituais e tornando possível a multiplicidade dos conceitos.

Para além dessas técnicas indicamos como técnicas operadoras do discurso da territorialidade na política curricular o regime de colaboração específico que considere os territórios étnico-educacionais, o ordenamento territorial no contexto da articulação federativa.

A ordenação territorial, no texto de PDE se apresenta como um dos enunciados associados ao planejamento das ações educacionais, no sentido da superação das desigualdades de oportunidades. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace (PDE, p.5).

O ordenamento territorial no contexto educacional entra na rede de tensões e disputas geradas no próprio campo educacional e das relações institucionais e políticas no contexto da federação. De certa maneira, "a questão do federalismo não pode estar ausente do debate sobre a Política

Nacional de Ordenamento Territorial" (MORAES, 2005, p.46).

# Notas finais

A análise nos permitiu observar que o discurso da territorialidade emerge no campo da política curricular com as ambiguidades que marcam sua existência: invoca uma espacialidade/temporalidade e ao mesmo tempo a cultura, isto é, no espaço/tempo/ cultura reconstroem-se como sistema de significação (WILLIAMS, 1992).

No contexto da política curricular, é um discurso multifacetado (emerge em diversos campos de saber – economia, sociologia, antropologia, geografia), portanto carece de uma visão integradora para responder às questões que demanda; é um discurso móvel (redefinição permanente dos elementos do discurso), precisa assim observar-se a inclusão de novas demandas culturais pelos novos objetos de saber que emergem da prática discursiva da existência territorial; é um discurso problemático no contexto do currículo (dispositivo educacional em sua função normalizadora dos sujeitos da educação), pelo que produz de identidades nos processos de socialização pela escolarização; e, como resultado de múltiplas relações entre forças discursivas advindas de diferentes campos disciplinares e de forças advindas do cenário político, social, econômico e cultural no qual emerge, o discurso da territorialidade na política curricular é um discurso permeado por relações de poder – macropoder e micropoder.

Os desafios das desigualdades das escolas e da escolarização no contexto do discurso da territorialidade estão condicionados a políticas de ordenamento territorial que privilegiem questões relacionadas às identidades culturais e aos processos de regulação dessas políticas.

Em relação às questões de ordem cultural e identitárias é preciso considerar as ações de afirmação territorial como estratégia de superação das desigualdades entre escolas de diferentes regiões do país, de escolas de territórios rurais e urbanos, de escolas de centro e de periferia nos territórios urbanos; de escolas em territórios indígenas e ao acompanhamento e acolhimento de processos de reterritorialização na sua instituição de novos e renovados controles e regras considerando-se as sociodiversidades dos grupos sociais e culturais específicos; os territórios educacionais na perspectiva dos sujeitos coletivos em suas experiências do existir territorial – culturais, políticas, econômicas e sociais.

Do ponto de vista dos processos de regulação das políticas considerar a criação de mecanismos de mediação e vigilância de conflitos de interesses locais e nacionais na coexistência de diferentes instâncias de poder territorializadas e a elaboração de regras claras que garantam aos territórios educacionais uma interação articulada entre entes governamentais.

Por fim, sendo os territórios educacionais esfera pública, há que se desenvolver uma vigilância ética nos rituais que configuram as práticas de governança dos diferentes atores sociais implicados nas práticas de ordenamento territorial e nas práticas de ordenamento territorial para que não sejam consideradas como panacéia para os problemas relacionados às desigualdades sociais e a

produção da diferença cultural na educação como formas de subalternização de grupos sociais e culturais.

# Referências


AGUILERA URQUIZA, Antonio Hilario; NASCIMENTO, Adir Casaro. O desafio da interculturalidade na formação de professores indígenas. *Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 44-60, jan./jun. 2010.

BARBALHO, J. I. S. Discurso como prática de transformação social: o político e o pedagógico na educação intercultural Pankará. 2012. 380f. Tese (doutorado) – Centro de Educação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

BHABHA, Homi. *O Local da Cultura*. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9/1/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. MEC/CNE. Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo. *Parecer CNE/CEB nº 36/2001*, aprovado em 4 de dezembro de 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução CNE nº 001*, de 17/06/2004 – Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CEB n. 13/2012*. Diretrizes Curriculares acionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. *Diário Oficial da União,* Brasília, DF, 15 jun. 2012. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE). Razões, Princípios e Programas. Brasília, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Nº. 8.035*. Plano Nacional de Educação. http://www.cedes.unicamp.br/Parecer-PL.pdf. Acesso em 20/fev/2012.

CARVALHO, Rosângela Tenório. *Discursos pela interculturalidade no campo curricular da Educação de Jovens e Adultos no Brasil nos anos 1990*. Recife: NUPEP/UFPE, Edições Bagaço, 2004.

CARVALHO, Rosângela Tenório. Educação básica e políticas curriculares: o discurso da diferença cultural. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, p. 271-283, 2010.

CARVALHO, Rosângela Tenório. A qualidade social da educação básica no discurso do Ministério da Educação. *Revista Estudos de Sociologia. v*. 2, n. 18, 2012.

CASTRO, Edgardo. *Vocabulário Foucault* – Um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Tradução Ingrid Müller Xavier. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação:* o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Brasília, DF: MEC, 2010.

EISNER, Will. *Nova York*. A vida na grande cidade. São Paulo. Companhia das Letras. 2009.

FEATHERSTONE, Mike. Culturas Globais e culturas locais. In: FORTUNA, Carlos (org.). *Cidade, Cultura e Globalização*. Oeiras: CELTA, 2001. p. 83-104.

FOUCAULT, Michel. *A Arqueologia do Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, Michel. Outros Espaços. In: MOTTA, Manoel Barros da (org.). *Michel Foucault*: Estética: Literatura e pintura, música e cinema. Rio de Janeiro e São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2001.

GONÇALVES, A. R.; PÉREZ, M. A.; ALMEIDA, R. D. 2005 imigrantes sul-americanos no contexto escolar Espanhol: interculturalidade e territorialidade como um desafio curricular, *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina* – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

GUDYNAS, Eduardo. Buen Vivir: germinando alternativas al desarrollo. *America Latina em Movimiento*, ALAI. No. 462, febrero, 2011. Disponível em: http://Linwr.org/active/48052 - Acesso em: 20/01/2012.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/ Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

HAGE, Salomão Antonio Mufarrej *;* OLIVEIRA, Lorena Maria Mourão de. A sócio-territorialidade da Amazônia e as políticas de educação do campo. *Ver a Educação*, Belém, v. 12, nº 1, p. 188, Jan/Jun 2011, p. 141-158.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1992.

LOPES, Alice Cassimiro; MACEDO, Elizabeth. Nota Introdutória: reconfigurações nos estudos sobre políticas de currículo. *Currículo sem Fronteiras*, v.6, n.2, p.5-9, jul./dez 2006. Disponível em: www.curriculosemfronteiras.org. Acesso em: 12 jan. 2009.

LUCIANO-BANIWA, Gersem dos Santos. O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de Hoje. Brasília: Ministério da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento territorial: uma conceituação para o Planejamento Estratégico. *Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/ Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

OLIVEIRA, M. das Graças Corrêa de et al. *Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica*: o caso de Pernambuco. Recife: Universitária da UFPE, 2006.

PACHECO, José Augusto. Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização? *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXI, nº 73, Dezembro/2000.

PARASKEVA, João M. Desterritorialização da teoria curricular. *Papeles de Trabajo sobre Cultura, Educación y Desarrollo Humano*. ISNN 1699-437X Año 2006, Volumen 2, Número 1.

SILVA, Tomaz Tadeu. *Teoria cultural e educação*: um vocabulário crítico. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço,* técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.

TORRES, Nelson Maldonado. A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento. Modernidade, império e colonialidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais,* 80, Março 2008, p. 71-114

WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

I Pós-Graduação em Educação UFPE.

# A construção do Sistema Nacional de Educação e a gestão democrática em debate

**Vera Maria Vidal Peroni**

## Introdução

Este artigo objetiva trazer alguns elementos para o debate acerca da democratização da educação, tanto na construção do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Sistema Nacional de Educação (SNE) como das propostas de gestão em disputa, em um contexto histórico de privatização e de naturalização das perdas democráticas nesse processo.

O texto inicia com algumas reflexões acerca da democracia e da gestão democrática, a seguir aborda o histórico recente de construção do SNE e do PNE, destacando o grau de participação no processo de elaboração coletiva das políticas públicas, as propostas de SNE e os interesses públicos e privados em torno da sua construção. Depois, compara as propostas de gestão da educação presentes na CONAE e na atual proposta de PNE. E por fim, traz algumas questões sobre o papel da educação na democratização da sociedade.

### E a Democracia?

Iniciamos com a concepção de democracia, pois para analisarmos a democratização da educação em geral e em particular da gestão democrática é importante tratar desse conceito, tão importante em tempos de privatização do público.

Partindo do pressuposto de que historicamente não tivemos uma sociedade com cultura democrática, mas que estamos em um processo muito recente de sua construção, o tema da gestão democrática não remete apenas a uma forma de gestão da educação, mas ao papel da escola na construção da democracia no país.

A concepção de democracia trabalhada neste artigo tem sua base em Wood (2003), Mészáros (2002) e Vieira (1998, 2007). Para Vieira (1998), "quanto mais coletiva a decisão mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização de decisões" (VIEIRA, 2002, p. 12). WOOD (2003) remete para a não-separação entre o econômico e o político e para a relação da democracia com direitos sociais materializados em políticas. E, para Mészáros, "[...] programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento". (MÉSZÁROS, 2002, p. 1.008). Enfim, a democracia não é uma abstração, é a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na

autocrítica da prática social.

Vieira (2007) ressalta ainda que, na América Latina, o Estado de direito, ou as democracias formais, estão se instalando em sociedades muito pouco democráticas, o que é um problema, já que " o que garante Estados de direito são sociedades democráticas." (VIEIRA, 2007, p. 104). O Estado de direito democrático vai além do Estado de Direito, pois traz o "princípio da soberania popular. Este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo" (VIEIRA, 2002, p. 13). E ressalta que, para além do voto, a legitimação democrática do Estado passa pelo controle social da administração pública.

No caso dos países latino-americanos e, em particular, do Brasil, o avanço das lutas por direitos sociais aconteceu no momento pós-ditadura, em meados da década de 1980, mesmo período em que entrava em crise o modelo fordista/keynesiano. Em seu lugar, o capitalismo propunha um conjunto de estratégias para retomar o aumento das taxas de lucro, reduzindo direitos, com graves consequências para a construção da democracia e da efetivação dos direitos sociais (PERONI, 2013).

Dentre as estratégias propostas estão o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização e a Terceira via. Todas redefinem o papel do Estado e as fronteiras entre o público e o privado. O neoliberalismo e a Terceira via, atual social democracia, têm o mesmo diagnóstico de que o culpado pela crise atual é o Estado e assim, tem o mercado como parâmetro de qualidade. O neoliberalismo tem profundas críticas à democracia, pois, na sua concepção, atrapalha o livre andamento do mercado ao atender a demanda dos eleitores para se legitimar, provocando o déficit fiscal. (PERONI, 2006)

Harvey destaca que os teóricos neoliberais criticam a democracia: "a governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades institucionais" (Harvey, 2008, p. 77). E questiona a falta de controle social dos Organismos Internacionais: "os neoliberais têm de impor fortes limites à governança democrática, apoiando-se em vez disso em instituições não democráticas e que não prestam contas a ninguém (como o Banco Central norte americanos e o FMI) para tomar decisões essenciais" (Harvey, 2008, p. 80).

Para a Terceira via, a democracia deve ser fortalecida. Giddens (2001) argumenta que é preciso democratizar a democracia. Mas é um conceito de democracia e participação em que a sociedade, através do terceiro setor, deve assumir a execução de tarefas que deveriam ser de responsabilidade do Estado (PERONI, 2008).

O terceiro setor, para Montaño (2002), modifica a questão social. Primeiro, com a transferência da responsabilidade da questão social do Estado para o indivíduo, que a resolverá através da auto-ajuda, ajuda mútua ou, ainda, adquirindo serviços como mercadorias. Segundo, as políticas sociais passam a ser focalizadas, perdendo, assim, seu princípio universalista. Terceiro, com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

Wood destaca, ainda, que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois afinal: "É o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas" (WOOD, 2003, p. 193).

O esvaziamento do conteúdo da democracia é evidente, já que se perdeu a discussão das políticas públicas como a materialização de direitos sociais. As lutas e conquistas dos anos 1980, de direitos universais, deram lugar à naturalização do possível, isto é, se um Estado "em crise" não pode executar políticas, repassa para a sociedade civil, que vai focalizar nos mais pobres para evitar o caos social. O Estado apenas repassa parte do financiamento, e avalia (PERONI, 2008a).

Mas, se por um lado a privatização do público é cada vez maior, por outro estamos avançando lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais. Assim, a correlação de forças por projetos educacionais é uma realidade, principalmente neste período de discussão do Sistema Nacional e do Plano Nacional de Educação. Como afirma Vieira (1998), "não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade da maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública" (idem, p. 12).

A gestão democrática em disputa no PNE e que foi duramente conquistada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), é parte do processo de aprendizagem da participação. Entendemos que essa aprendizagem não se dá apenas na teoria, mas na prática social, e a aprendizagem da democracia é o que está em disputa com a gestão gerencial ou outras formas de gestão historicamente vinculadas ao mercado. Como o gerencialismo atualmente ou outras formas históricas de gestão vinculadas à hierarquia, ao controle, a separação entre quem pensa e quem executa, a produtividade vinculada à responsabilização e meritocracia. São propostas em disputa no cenário educacional.

**Democratização da educação – notas sobre os processos de elaboração SNE e PNE e questões para debate**

Com a concepção de democracia apontada acima, analisamos a trajetória recente de construção do SNE e PNE. O Fórum Nacional pela Constituinte (1986), que depois se transformou no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) já trazia o debate acerca de que Estado e que sociedade precisaríamos construir para uma sociedade democrática[1].Não era mais o Estado da ditadura, e a pauta era a construção de uma sociedade com cultura democrática. Assim, a construção de um Sistema Nacional de Educação dentro desta proposta tinha como questão central o papel do Estado no direito à educação, para superar as desigualdades regionais, a histórica desobrigação da União para com a educação básica, enfim, a ideia de uma educação de qualidade para todos. Uma concepção de Estado, e não apenas de governo, com instituições públicas democráticas e a sociedade civil participando ativamente das decisões acerca da proposta educacional. (Fernandes, Brito, Peroni, 2012).

Esta proposta de construção de sistema não foi acolhida na CF/88 e retorna à pauta em 1996, quando o FNDEP se mobiliza novamente para a elaboração de uma proposta de PNE, que foi

construída a partir de dois Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) em 1996 e 1997. Em 1998, o chamado PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, foi apresentado ao Congresso Nacional, através do Deputado Ivan Valente, como Projeto de Lei nº 4155/98.

No entanto, em 1998 o Poder Executivo apresentou o PL nº 4173/98, que mais uma vez ignorou a criação do SNE. Os dois projetos estiveram em discussão no Congresso nacional e em 2001 foi aprovado o PNE, Lei 10.172/01 (2001-2010), que não incorporou a criação de um Sistema Nacional de Educação.

É importante ressaltar que o Plano da Sociedade Brasileira foi elaborado por entidades que desde o processo Constituinte estavam envolvidas na democratização da educação. Destacamos, também o esforço de construir coletivamente um PNE e um SNE, o que ocorreu em um momento desfavorável na correlação de forças, com a proposta de educação do então governo Fernando Henrique Cardoso que já implementava o receituário neoliberal na educação.

Assim, não eram um Estado ou uma sociedade abstratos, mas projetos distintos. Quando ressaltamos que a sociedade apresentou uma proposta e o governo apresentou outra proposta de PNE, é preciso frisar que há interesses privatistas no estado e na sociedade civil. Havia uma mobilização de parte da sociedade pela escola pública, e parte da sociedade era interlocutora do governo com propostas de minimização dos direitos.

Retomando a proposta de sistema, apresentamos proposta de SNE debatida no FNDEP e apresentada no Plano elaborado nos CONEDs:

> Neste **PNE**, defende-se a instituição de um Sistema Nacional de Educação para o Brasil, concebido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o país. Compreende os Sistemas de Educação Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, bem como outras instituições, públicas ou privadas, prestadoras de serviços de natureza educacional, aqui incluídas as instituições de pesquisa científica e tecnológica, as culturais, as de ensino militar, as que realizam experiências populares de educação, as que desenvolvem ações de formação técnico-profissional e as que oferecem cursos livres. As ações do Sistema Nacional de Educação, eixo central da organização da educação nacional, devem simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processos de decisão e execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviços, articular os diferentes níveis e sistemas de ensino, integrar a educação formal e a informal, articular a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares, valorizar os processos de avaliação institucional. (PNE Proposta da Sociedade Brasileira, 1997, p.31).

Esta proposta de SNE apresentava um sistema que pensava em uma garantia de padrão de qualidade para as escolas públicas e privadas em todo o país. Assim como a articulação de diferentes níveis de ensino, e a relação entre a educação escolar com as propostas dos movimentos populares, que eram efervescentes no processo de abertura. O debate era acerca do papel do SNE

para articular a educação formal, informal, e um processo de descentralização e controle social com maior autonomia e participação dos sujeitos da educação. Questões estratégicas para a construção de uma sociedade mais democrática.

Em 2008, a criação de um Sistema Nacional de Educação retorna à pauta. O poder executivo mobilizou a sociedade através de conferências municipais, regionais estaduais, que indicaram delegados para a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010. A Conferência contou com delegados e ampla participação, inclusive retomando a participação de entidades vinculadas ao Fórum e outras que surgiram depois, como a Campanha pelo Direito a Educação, com ampla mobilização e envolvimento da sociedade em torno de uma proposta democrática de educação.

Sobre o SNE o documento final da CONAE aponta

> (...) a construção de um **Sistema Nacional de Educação** requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo **diretrizes educacionais comuns** a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos de Estado. (...)
>
> O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas de ensino públicos (federal, estadual/DF e municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um. Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e, municipais, com gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns. (Documento final CONAE, p. 23)

É interessante observar que o período da CONAE foi de 2008 a 2010, mas em 2009, antes da Conferência final, o Sistema Nacional de Educação foi incorporado à CF/88 pela Emenda Constitucional n. 59/2009 que, deu nova redação ao artigo nº 214:

> Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:
>
> "Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto." (NR) (BRASIL, Congresso Nacional, EC 59/2009).

Em dezembro de 2010, o Poder Executivo, através do PL nº 8035/10, apresentou uma Proposta de

PNE, ignorando pontos importantes do documento final da CONAE, principalmente no que se refere à gestão democrática da educação, como retomaremos ao longo do artigo.

É importante destacar que era um outro momento histórico diferente da mobilização do FNDEP e dos CONEDs. A proposta de SNE defendida pelo FNDEP, tinha como instância de deliberação maior, o Fórum Nacional de educação. Proposta que foi retomada na CONAE. A questão é que a ideia do FNDEP era uma ampla participação na definição de políticas educacionais e que o público deveria definir o privado.

Neste sentido, a proposta do FNDEP vinculava o Sistema Nacional de Educação a um Fórum representativo da sociedade civil que fosse capaz de construir políticas de Estado e não apenas de governo, como podemos ver no trecho abaixo:

> Sistema Nacional de Educação, assim configurado, tem como instância máxima de deliberação o *Fórum Nacional de Educação*, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária para a área. (PNE sociedade Civil, 1997, p. 29).

Portanto, é muito importante estarmos atentos à composição atual do Fórum Nacional de Educação, instituído pela Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, já que a correlação de forças no momento atual é diferente daquele em que ele foi pensado, ainda durante o período de democratização do país.

A sociedade civil, hoje, está organizada pelos empresários com o Movimento Todos pela Educação, Instituto Ayrton Senna, a Fundação Itaú Social, o Instituto Unibanco, entre outros, pautando a sua proposta de educação para o país. E, por outro lado, a Campanha e instituições que compunham o FNDEP também mobilizados com a sua proposta de educação pública.

É importante retomar as ideias de VIEIRA (1998), quando afirma que "O Estado de direito democrático, funda-se na sociedade, e suas raízes se acham nela. Se é uma sociedade fortemente democrática, tende a construir um governo democrático, mas se é extremamente autoritária, discriminatória, violente, não tende a sustentar essa espécie de governo" (VIEIRA, 1998, p. 12)

Neste sentido, ressaltamos que não é possível tratar a sociedade civil como uma abstração, em uma sociedade de classes. O autor adverte que:

> Quando dizem que a sociedade civil deve se organizar pressupõe-se que a maioria dela se encontra desorganizada, porque uma parte, a classe dirigente ou a chamada elite, se organiza e se reorganiza desde o surgimento do país, mantendo-o no atraso e na inércia, apesar das alegações de fazê-lo contemporâneo do seu modo ou da sua época" (VIEIRA, 1998, p. 13).

Assim, para além do debate entre sociedade civil e Estado, interessa pensar quais são os interesses privados e públicos em disputa neste processo. Mais uma vez na história recente, o poder executivo ignorou o que a comunidade educacional coletivamente debateu e decidiu. Neste

momento, com o agravante da sociedade ter acreditado na mobilização proposta pelo governo federal e não ter se organizado como fez com o PNE da Sociedade Civil.

Enfim, o SNE está criado formalmente e o PNE está no Senado Federal (2010) ainda em tramitação com algumas conquistas, principalmente quanto ao financiamento da educação (aumento de recursos através da vinculação do PIB, recursos do Pré-sal) ainda em disputa e correndo o risco de serem perdidos. Em meio a estas disputas e de alguns avanços é necessário retomarmos as perdas como é o caso da gestão democrática.

**A gestão democrática**

A gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Portanto, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação é um longo processo de construção.

Entendemos que a gestão democrática é um fim e não apenas um meio; e assim, não é simplesmente uma mudança na forma de gestão, que passaria da tecnocrática, vinculada aos preceitos do Fordismo ou atualmente do Toyotismo, para a democrática. (PERONI, 2010).

Destacamos que a CONAE retomou o debate de que a gestão democrática deveria ser para as escolas públicas e privadas, já que a aprendizagem da democracia deveria ser para a formação de todos os sujeitos, e não apenas envolver as escolas públicas. Este embate que foi perdido no período Constituinte, no sentido de que a CF/88 tem como preceito constitucional a gestão democrática apenas para as escolas públicas, e que o texto final da CONAE retoma a gestão democrática pra escolas públicas e privadas:

> [...] democratizar a gestão da educação e das instituições educativas (públicas e privadas), garantindo a participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães e/ou responsáveis e comunidade local na definição e realização das políticas educacionais, de modo a estabelecer o pleno funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional,por meio da ampliação da participação da sociedade civil; instituir mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica. (BRASIL, 2010, p. 44)

No entanto, a proposta de PNE não incorporou esta deliberação da CONAE, e a gestão democrática aparece apenas como princípio, respeitando a CF/88, mas nas metas do PL 8035/10, a proposta de gestão democrática desaparece.

Se entendemos que a aprendizagem da participação se dá na prática social e que a gestão democrática não é apenas um meio, mas também um fim, a educação dos sujeitos para construir a sociedade democrática não deveria ser apenas tarefa das escolas públicas. Se entendemos que

eleger diretores é importante para o aprendizado da relação entre representante/representado, participar de conselhos, elaborar coletivamente o Projeto Político pedagógico da escola, estas não são questões apenas de uma forma de gestão como foi o toyotismo, e atualmente o gerencialismo e a gestão democrática. É uma aprendizagem de participação. Assim, alunos e professores, sujeitos de escolas públicas e privadas, viveriam este processo. Esta concepção de gestão perdemos no processo Constituinte, no PNE passado e na proposta atual de PNE, apesar de ter sido a aprovada pela CONAE.

A gestão democrática no PNE atual aparece apenas como um princípio, e nem poderia ser diferente, já que a gestão democrática está entre os princípios da educação, conforme a CF/88. Neste sentido, não houve avanços. No entanto, o princípio não se concretiza, já que na sua materialização em metas do PL 8035/10, a proposta de gestão democrática desaparece.

Assim, a gestão democrática aparece no Art. 2, que apresenta, dentre os princípios:

> X – difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação". E, na meta 7, que trata do IDEB: "7.8) Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva. (2010 c, p. 1)

No entanto, a meta 19 já apresenta outra concepção de gestão: "Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar".

Assim como as estratégias 19.1 e 19.2:

> 19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares.
>
> 19.2) Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares. (BRASIL, 2010c, p. 19)

A estratégia 1 da meta 19 atrela os critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, o que garante a execução da visão gerencialista, pois as escolas, para receberem os recursos públicos a que têm direito, necessitarão adequar-se a esta norma, com princípios que vão de encontro a concepções e práticas de gestão democrática. Questionamos quais seriam os critérios técnicos, quem determinará esses critérios que estarão vinculados ao financiamento.

Com projetos de gestão em disputa, os conceitos apresentados, critérios técnicos de mérito e desempenho, estão filiados a uma concepção teórica marcadamente gerencialista, quer dizer, são parte desta concepção. A meritocracia e o desempenho são partes de uma teoria de gestão, que é

parte da reestruturação produtiva e tem toda uma vinculação com a produtividade e eficiência com base nos princípios do mercado.

No período de abertura política, de luta pela democracia, o tecnicismo, a teoria do capital humano foi muito combatida, já avançamos na concepção de que não há neutralidade na técnica. Assim, a proposta de gestão do atual PNE está alicerçada na gestão democrática. A meta traz ao mesmo tempo toda a concepção de gestão gerencial e no final coloca a consulta à comunidade, em uma tentativa de contemplar as diferentes concepções em disputa, como se fosse possível.

Outro ponto polêmico é a prova específica para o provimento de cargos de diretores. Conforme diz a meta, **"19.2)** Aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares."

Esta proposta ocorre em contraposição ao que foi amplamente discutido e votado na CONAE: "Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação (...)". (BRASIL, 2010, p.44)

Este processo de perdas para a gestão democrática na educação ocorreu como parte de um momento histórico em que, ao mesmo tempo em que iniciávamos um período de abertura política na América Latina, após anos de ditadura, já vivíamos uma crise internacional e perda de direitos materializados em políticas sociais.

A questão central é: qual a função social da escola hoje? Quem define?

Destacamos que o IAS e o Unibanco participam da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) para definir as políticas públicas:

> O Instituto Unibanco e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) firmam no dia 29 de agosto, às 11h, o acordo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de estudos, projetos, pesquisas e avaliações em conjunto. O foco das ações que serão desenvolvidas por meio do acordo será a área de educação, com ênfase nos jovens do Ensino Médio público. (http://www.sae.gov.br/site/?p=7567 acesso em 2 de agosto de 2012)

> O ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Moreira Franco, assina, nesta quarta-feira (28/9), em São Paulo, acordo de cooperação técnica com o Instituto Ayrton Senna, para realizar, de forma conjunta, projetos e programas de interesse comum, voltados para a educação. (...) O objetivo dos trabalhos conjuntos será subsidiar a Secretaria na formulação de políticas públicas com foco na educação. (http://www.sae.gov.br/site/?p=8130, acesso em 2 de agosto de 2012)

A ideia do privado definindo o público parte de um diagnóstico de ineficiência do público e de que o privado é o parâmetro de qualidade. Viviane Senna parte do pressuposto de que os professores não sabem, por isso tem que dar o material todo pronto:

> Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil – seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade. (SENNA 2000, p. 146).

As aulas prontas, com critérios aparentemente técnicos, influenciam todos os âmbitos da escola e chegam na gestão do pedagógico, na alma da educação.

# Considerações finais

Vivemos um período de naturalização da perda de avanços já havidos no campo da gestão democrática, o que não prejudica apenas a efetivação da gestão democrática nas escolas, mas, também, coloca em risco a construção de um projeto de país mais democrático em todos os sentidos. Questionamos até que ponto nosso país estaria desistindo de construir, de fato, uma sociedade democrática, já que a democracia não passa a existir apenas pela ausência da ditadura. Será que neste momento estamos achando que já vivemos em uma sociedade democrática? Ou será que achamos que a democracia não deu certo e então partiremos para os critérios técnicos?

Ressaltamos neste artigo que a democracia é pedagógica em seu processo de efetivação. Trata-se de uma aprendizagem, que envolve muitos conflitos, sendo o ambiente da escola um espaço privilegiado para esta construção. Vivemos um período perigoso onde o mercado determina o que é qualidade e quais são a cultura e os princípios educacionais a serem construídos.

Tomando-se como referência o contexto sociopolítico e econômico atual do Brasil, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) não deixa de ser uma contraposição à tendência neoliberal vigente, já que em tempos de retirada do poder público da execução de políticas, a criação do SNE pode indicar uma maior presença do Estado na coordenação das políticas educacionais, o que poderia garantir maior democratização da educação no país. Mas, ao mesmo tempo, pode indicar uma forte presença do setor privado mercantil influenciando, inclusive, a coordenação da educação nacional. (Peroni, Flores, 2013)

Entendemos que o direito à educação é uma obrigação do Estado. Historicamente, no Brasil, a União se desobrigou da educação básica, o que causou desigualdades regionais tanto na cobertura, quanto na qualidade da oferta. Qual é papel efetivo da União? Qual é a proposta de educação que temos para o Brasil?

E, ainda, neste sentido, qual é a medida da centralização e da descentralização na elaboração e implementação das políticas educacionais? Isto é, quanto, onde e como a União pode e deve atuar sem que estados e municípios percam a sua autonomia? Quais são os mecanismos democráticos de decisão para que, independentemente do ente federado, como serão decididas as políticas com um grau de coletivização das decisões?

A sociedade civil do capital está mais organizada do que a sociedade civil que luta pela escola pública. Quem são os interlocutores do governo federal neste momento de criação do SNE e do

PNE? Qual é o espaço dos diferentes sujeitos?

# Referências


ADRIÃO, T.; PERONI, V. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. **Relatório de Pesquisa.** Universidade Estadual de Campinas, 2010.

BOLLMANN, 2010. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação e Sociedade.** Campinas, V. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 20 de Dezembro de 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) – Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação**. Brasília, INEP, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei Federal 9394/96. DF: Brasília, Senado Federal, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional 59/2009**.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10.172/01. DF: Brasília, Senado Federal, 10 de janeiro de 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento-Base da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010**. DF: Brasília, MEC, Volume I, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010**. DF: Brasília, MEC, 2010b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação – 2011-2020.** PL 8035/10. 2010 c. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 de Dezembro de 2012.

FERNANDES, Maria Dilneia, BRITO, Silvia, PERONI, Vera. Sistema e Plano Nacional de Educação: notas sobre conceituação, relação público-privado e financiamento. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (Impresso)., v.93, p.565-578, 2012.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação : Proposta da Sociedade Brasileira.1997.

HARVEY, David. **O neoliberalismo** história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

MÉSZAROS, István. **Para além do Capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera. **Público e privado na educação** novos elementos para o debate. São Paulo, Xamã, 2008.

_____. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública.** Universidade Federal do Mato Grosso. V.19, p. 215-227, 2010.

_____.A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições,** Campinas, v. 23, n. 2, Aug. 2012.

Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072012000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Mar. 2013. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73072012000200003.

PERONI, Vera, FLORES, Maria Luiza. Articulações e tensões entre Sistema Nacional de Educação, Plano Nacional de Educação e Gestão Democrática no Brasil. In: SOUZA, Donaldo Bello de, MARTINS, Ângela. **Planos de Educação no Brasil: estado, governo e sociedade civil**, São Paulo: ed. Loyola, 2013. (no prelo)

SENNA, Viviane. O Programa Acelera Brasil. In: **Em aberto**. vol.17, n.71. Brasília: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisa Educacionais,. pp. 145-148, 2000.

THOMPSON. E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros** uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

VIEIRA. Evaldo. **O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº 56, pp.9-23. 1998.

_____. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos CEDES,** Campinas, nº 55, pp. 9-29, 2001.

_____. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez Editora, 2 ed. 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

1 Sobre este assunto ver Bollmann (2010).